

Projet de loi relatif aux patrimoines

Étude d'impact

Table des matières

ARTICLE L1	3
Mesure n° 1 : Inclusion du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine	3
LIVRE I : Dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel	6
Mesure n° 1 : Définition des trésors nationaux	7
Mesure n° 2 : Irrecevabilité des demandes de certificats d'exportation	7
Mesure n° 3 : Amélioration du suivi des trésors nationaux pendant la durée d'effet du refus du certificat d'exportation	9
Mesure n° 4 : Introduction d'un contrôle à l'importation des biens culturels	11
Mesure n° 5 : Circulation des collections nationales	12
Mesure n° 6 : Insaisissabilité des biens culturels	14
Mesure n° 7 : Favoriser le maintien sur le territoire national des trésors nationaux	16
Mesures n° 8 : Faciliter les actions en revendication et en nullité	18
Mesure n° 9 : Favoriser la restitution volontaire des biens	23
LIVRE II : Archives	26
Mesure n° 1 : Les archives dans l'environnement numérique	26
Mesure n° 2 : La protection du patrimoine archivistique	30
Mesure n° 3 : La communication des archives au public	33
Mesure n° 4 : L'outre-mer	39
LIVRE IV : Musées	42
Mesure n° 1 : Améliorer et renforcer le contrôle scientifique et technique sur les musées de France	42
LIVRE V : Archéologie	44
Mesure n° 1 : Zones de présomption de prescription archéologique	44
Mesure n° 2 : Rôle des collectivités territoriales dans la contribution aux actions de valorisation	46
Mesure n° 3 : Améliorer le contrôle scientifique et technique des projets scientifiques d'intervention en le faisant exercer préalablement à la signature du contrat de fouille préventive	48
Mesure n° 4 : Refonte du régime juridique applicable au mobilier archéologique	51
Mesure n° 5 : Biens culturels maritimes - Convention UNESCO du 2 novembre 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique	56
Mesure n° 6 : Renforcement de la protection des vestiges archéologiques - Mesures pénales	58
Mesure n° 7 : Permettre d'opposer l'intérêt public de protection du patrimoine archéologique à l'occasion d'une demande de permis de démolir	60
LIVRE VI : Monuments historiques et cités historiques	62
Mesure n° 1 : « Chapeau » du livre VI	62

Mesure n°2 : Patrimoine mondial	62
Mesure n°3 : Articulation et simplification des procédures	65
Mesure n°4 : Institutions	70
Mesure n° 5 : Critères de la protection au titre des monuments historiques	78
Mesure n°6 : Renforcement de la cohérence entre le classement et l'inscription des immeubles	81
Mesure n°7 : Instance de protection au titre des monuments historiques	85
Mesure n°8 : Suppression du caractère systématiquement suspensif du recours contre la mise en demeure d'effectuer des travaux d'urgence sur un monument classé	88
Mesure n°9 : Définition, champ et conditions d'application des abords des monuments historiques.....	91
Mesure n°10 : Périmètres de protection adaptés.....	95
Mesure n°11 : Travaux en abords des monuments historiques.....	100
Mesure n°12 : Dispositions transitoires relatives aux périmètres de protection existants	112
Mesure n°13 : Autorisation du détachement d'immeubles par destination dans un immeuble classé ou inscrit.....	113
Mesure n°14 : Ensembles historiques mobiliers et servitude de maintien in situ	117
Mesure n°15 : Récolement et présentation des objets mobiliers	122
Mesure n°16 : Aliénation des immeubles protégés appartenant à l'État	124
Mesure n°17 : Institution des domaines nationaux	128
Mesure n°18 : Institution des cités historiques : critères, objet, procédures	138
Mesure n°19 : Travaux en cité historique	151
Mesure n°20 : Documents d'urbanisme en cité historique.....	158
Mesure n°21 : Dispositions transitoires relatives aux PSMV et AVAP en cours.....	163
Mesure n°22 : Harmonisation du droit pénal des monuments et cités historiques	165
Mesure n°23 : Label patrimoine récent.....	166
Mesure n°24 : Conseil obligatoire aux particuliers.....	168
Mesure n°25 : Dérogations	170
Mesure n°26 : Médiation	172

ARTICLE L1

Mesure n° 1 : Inclusion du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine

A. Diagnostic

La France a approuvé en 2006 la convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, ci-après la convention (loi n°2006-791 du 5 juillet 2006 autorisant l'approbation de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, publiée au JO n°155 du 6 juillet 2006 p. 10116 et le décret n°2006-1402 du 17 novembre 2006 portant publication de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003, publié au JO n°268 du 19 novembre 2006, p. 17382).

La notion de patrimoine culturel immatériel ne figure pas dans la définition du patrimoine donnée par le code du patrimoine.

La transposition de la notion de patrimoine culturel immatériel en droit interne s'inscrit dans le cadre des mesures prévues au titre III de la convention intitulé « la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel à l'échelle nationale ». Parmi les mesures de sauvegarde à mettre en œuvre à l'échelle nationale, l'article 12 de la convention impose à chaque État partie de dresser un ou plusieurs inventaires du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire.

En France la mise en œuvre de la convention a été confiée au ministère de la culture et de la communication, plus précisément au département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique (DPRPS) de la direction générale des patrimoines. Dès 2008 le processus d'inventaire du patrimoine culturel immatériel présent sur le territoire français a été initié. Cet inventaire du patrimoine culturel immatériel en France est alimenté par des enquêtes scientifiques ou par des demandes spontanées émanant de porteurs de patrimoine culturel immatériel. L'inclusion d'un élément dans l'inventaire du patrimoine culturel immatériel en France constitue seulement un recensement et n'ouvre droit à aucune mesure de sauvegarde¹.

La procédure d'inclusion d'un élément dans l'inventaire du patrimoine culturel immatériel en France a été fixée par l'arrêté du 5 mars 2012 (publié au BOMCC n°208 en mars 2012, pp. 17-18). L'arrêté crée le Comité du patrimoine ethnologique et immatériel (CPEI). Il est placé auprès de la direction générale des patrimoines. Le CPEI examine et émet des avis au sujet de l'inclusion d'un élément dans l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel et aussi au sujet des dossiers de candidature pour l'inscription d'un élément sur une des Listes de la convention (art. 2 (1) de l'arrêté). Ces avis font l'objet d'une approbation par arrêté du ministre de la culture et de la communication.

B. Objectifs poursuivis

La législation interne doit refléter les engagements pris par la France lors de l'approbation de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

La mise en œuvre de la convention passe par sa réception en droit interne. La majorité des 155 États ayant ratifié la convention inclut le patrimoine culturel immatériel comme une des composantes de

¹ Le terme d'inclusion est préféré à celui d'inscription afin de distinguer l'inventaire du patrimoine culturel immatériel en France des Listes de la convention.

son patrimoine culturel. Plusieurs États, notamment la Chine et l'Arménie, ont adopté des lois consacrées uniquement à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

Le patrimoine culturel immatériel se distingue suffisamment du patrimoine culturel matériel par sa définition et ses critères pour qu'un alinéa lui soit consacré. En effet, si la définition du patrimoine actuellement présente dans le code du patrimoine définit le patrimoine comme un ensemble des biens mobiliers ou immobiliers, le patrimoine culturel immatériel est défini à l'article 2 de la convention comme un ensemble de « pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire ».

Une définition précise du patrimoine culturel immatériel permet de prévenir les confusions avec des notions voisines, par exemple, celles de patrimoine immatériel de l'État, de patrimoine numérisé ou nativement numérique, ou encore d'archives orales... En définissant de manière précise au sein du code du patrimoine ce qu'est le patrimoine culturel immatériel, on crée les conditions d'une prise en compte plus large de la notion de patrimoine dans les politiques conduites par l'État et on pose les bases juridiques d'une synergie entre toutes les politiques patrimoniales sans exception.

L'insertion du patrimoine culturel immatériel à l'article L. 1 du code du patrimoine met sur le même pied le patrimoine culturel immatériel et le patrimoine matériel, ainsi l'écueil d'une hiérarchie entre les patrimoines est évité, ce qui est en adéquation avec l'objectif essentiel de la convention.

C. Impact

–Impact sur l'organisation administrative

L'impact sur l'organisation administrative de la reconnaissance du patrimoine culturel immatériel en droit interne sera très limité. Elle consacre en droit une situation de fait. En effet, l'obligation principale de la convention qui est de dresser un inventaire du patrimoine culturel immatériel est remplie depuis 2008 par le DPRPS. Après l'intégration de la notion de patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine, l'administration centrale restera compétente en matière de patrimoine culturel immatériel. Le CPEI conservera ses prérogatives mais il deviendra un collège du conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (art. D. 144-1 à 5 du code du patrimoine).

En revanche, cette prise en compte entraînera une modification significative de la notion de patrimoine, avec des conséquences dans l'ensemble des activités menées dans ce domaine. À ce titre, la première administration concernée par cette évolution est celle chargée des patrimoines elle-même, dont les activités sont historiquement construites autour de la conservation du patrimoine matériel.

L'inclusion du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine favorisera la prise en compte de celui-ci dans la mise en œuvre des politiques patrimoniales. L'impact sera également sensible, à l'échelle des politiques culturelles dans leur ensemble, à travers le renforcement des réseaux qui œuvrent à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel dans les secteurs des musiques et danses traditionnelles ou des métiers d'art et des manufactures.

–L'impact social

Le patrimoine culturel immatériel se manifeste dans des domaines très variés : les arts du spectacle, les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel, le patrimoine culinaire... L'inclusion du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine aura un effet bénéfique voire stimulant sur les activités associées au patrimoine culturel immatériel, notamment le tourisme, le commerce, ou encore l'artisanat. La reconnaissance du patrimoine culturel immatériel encourage la transmission

intergénérationnelle de savoir-faire essentiels à certaines entreprises, par exemple le compagnonnage a été inscrit en 2010 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

Les incidences sociales, enfin sont potentiellement très importantes dans la mesure où, à travers la notion de patrimoine culturel immatériel, la qualification patrimoniale est associée non plus à des objets ou immeubles en ayant la propriété mais à des qualités détenues par des individus ou des collectifs. La valorisation et la reconnaissance des pratiques locales jouent un rôle important de cohésion sociale. Enfin, la notion de patrimoine culturel immatériel rencontre un enthousiasme et un engouement sincères et croissant auprès des citoyens.

–L'impact budgétaire et financier

Le patrimoine culturel immatériel est un élément des politiques patrimoniales françaises depuis l'approbation de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel en 2006. L'inclusion du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine n'aura pas pour conséquence d'accroître les dépenses publiques. Toutefois, la reconnaissance du patrimoine culturel immatériel permettra de mieux coordonner des moyens de sauvegarde aujourd'hui dispersés (musiques, artisanat, ethnologie).

D. Modalités d'application

Les conditions de mise en œuvre de la réforme resteront à la charge de la direction générale des patrimoines et plus particulièrement du DPRPS, service qui est en charge du pilotage de la convention et de la mise en œuvre de l'Inventaire du patrimoine culturel immatériel en France.

La prise en compte de la valeur patrimoniale des objets ou immeubles susceptibles d'être classés ou inscrits au titre des monuments historiques se fera dans le cadre d'application des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture de la commission nationale des cités et monuments historiques.

Une fois posés le principe et la définition du patrimoine culturel immatériel dans l'article L.1 du code du patrimoine, l'ensemble des dispositions relatives à l'Inventaire du patrimoine culturel immatériel en France seront traitées dans la partie réglementaire du même code. L'intégration de la procédure d'inclusion d'un élément du patrimoine culturel immatériel dans le code du patrimoine permettra de clarifier cette procédure et de l'associer à la définition du patrimoine culturel immatériel.

Art. du PLP appelant une mesure réglementaire	niveau de texte	mesure à prendre
article L. 1	Décret	dispositions relatives à l'Inventaire du patrimoine culturel immatériel en France
article L. 1	Décret	assimilation du comité du patrimoine ethnologique et immatériel au sein du conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (art. D. 144-1 à 5 du code du patrimoine).

LIVRE I : Dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel

Introduction: LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Options et dispositifs retenus

1 Améliorer l'accès des publics aux patrimoines sur l'ensemble du territoire

La relance de la **circulation des collections nationales** sur l'ensemble du territoire est une priorité ministérielle. Elle se traduit par une politique de prêts et dépôts dynamique grâce à des instruments juridiques renouvelés, en donnant rang législatif à cet objectif. Sont également révisées les règles d'insaisissabilité et de transfert de propriété aux collectivités des dépôts de l'Etat.

2 Moderniser le rôle de l'Etat pour réinventer l'équilibre encouragement / contrôle régalien au bénéfice d'une meilleure protection du patrimoine

2.1.- Sont intégrées dans le régime de circulation des biens culturels, des bases juridiques pour renforcer la **lutte contre la fraude et le trafic de biens culturels** :

- à l'exportation, création de nouveaux motifs de rejet des demandes de certificat d'exportation, notamment si la provenance est douteuse (contrefaçon et pillage), ainsi que l'exclusion d'office (appartenance au domaine public, classement préexistant) ;

- à l'importation, création d'un contrôle douanier pour intercepter des biens culturels susceptibles de provenir de pillages commis dans d'autres Etats afin de mieux répondre aux enjeux du trafic et de mieux mettre en œuvre la Convention UNESCO de 1970.

2.2- **Améliorer le suivi des trésors nationaux pendant la durée du refus du certificat d'exportation** avec de nouvelles obligations (information sur la localisation du trésor national, contrôle de son état et autorisation des restaurations, maintien de sa présence sur le territoire, impossibilité de “ vente à la découpe ” pour les ensembles).

2.3.- **Favoriser le maintien des trésors nationaux sur le territoire** en créant une alternative à l'acquisition au profit d'une institution patrimoniale et en rallongeant les délais pour certains trésors nationaux:

- allongement de la durée de la phase d'acquisition au-dessus d'un certain seuil de valeur, (+ de 5 M€) afin de disposer de plus de temps pour réunir le financement nécessaire à l'acquisition du trésor national ;

- Introduction d'une possibilité de rendre le refus de certificat définitif sans indemnité au terme du processus de demande d'acquisition par l'Etat, en cas de refus de vente du propriétaire au prix fixé par l'expertise.

3. Améliorer le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les musées de France et mieux structurer le dialogue avec les collectivités locales propriétaires de collections publiques :

Sont prévues des dispositions destinées :

3.1. à confirmer le projet scientifique et culturel comme outil central de l'exercice du contrôle scientifique et culturel et de dialogue de l'Etat avec les musées de France ;

3.2. à doter l'Etat d'un réel pouvoir de prescription et d'un “ droit de suite ” sur le respect de leurs obligations par les musées de France. Sont ainsi créés des instruments d'alerte formalisés et de réponse graduée en amont de la procédure de péril sur les collections et la possibilité d'une intervention régaliennne sur les projets de restauration, par la création d'un avis conforme de l'Etat sur des projets présentant des risques sérieux pour l'œuvre à restaurer.

Mesure n° 1 : Définition des trésors nationaux

Article du code du patrimoine impacté par le projet de loi:

L. 111-1

A. Diagnostic

La définition retenue pour les trésors nationaux dans le droit interne, par la loi du 31 décembre 1992 et désormais figurant à l'article L. 111-1 du code du patrimoine, est primordiale, car elle emporte de nombreux effets, notamment juridiques. Il est apparu, au fil du temps, qu'elle n'était sans doute pas assez claire, qu'elle manquait de lisibilité et devait être à la fois précisée et complétée.

B. Objectifs poursuivis

Le projet de loi n'entend pas modifier les effets juridiques liés au statut de trésor national mais seulement apporter plus d'intelligibilité à sa définition afin d'éliminer toute ambiguïté. Dans cette perspective, il s'est avéré nécessaire de prendre en compte l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui a été introduit en 2006 et donne une définition du domaine public mobilier. Il était aussi important de pouvoir faire figurer clairement dans cette définition les archives publiques n'appartenant pas à des personnes publiques et de préciser que lorsque l'article mentionne « les biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national », il s'agit des biens culturels qui ont fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation, qui ont le statut de trésor national pendant la durée d'effet de cette mesure.

C. Impact

- Les impacts juridiques: consistent en une clarification et des compléments apportés à la définition des trésors nationaux résultant de la loi n°92-1477 du 31 décembre 1993. La nouvelle définition prend en compte la définition du domaine public mobilier du CG3P et intègre plus clairement les archives publiques.
- S'agissant des impacts sur le fonctionnement de la justice, on peut attendre de cette clarification de la définition des trésors nationaux une limitation du risque de contentieux concernant le champ d'application.

D. Modalités d'application

Il n'y a pas à prévoir de modalités d'application particulières. Toutes les dispositions concernant les trésors nationaux sont applicables aux biens couverts par la définition de l'article L. 111-1 révisé.

Mesure n° 2 : Irrecevabilité des demandes de certificats d'exportation

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L 111-4, création d'un article L 111-4-1

A. Diagnostic

Depuis plus de vingt ans, la pratique du contrôle de l'exportation des biens culturels par le ministère chargé de la culture fait apparaître plusieurs difficultés:

- le manque de clarté sur le fait que les trésors nationaux, au sens de l'article L. 111-1 du code du patrimoine, ne peuvent faire l'objet d'un certificat d'exportation, document matérialisant l'autorisation de sortie définitive accordée par l'autorité administrative. Les trésors nationaux ne peuvent bénéficier que de sorties temporaires du territoire;
- la nécessité de bien distinguer le refus de certificat, réservé aux seuls biens dont le caractère de trésor national a été reconnu par la Commission consultative des trésors nationaux et font, à ce titre l'objet d'un refus de certificat par arrêté ministériel, des cas d'irrecevabilité des demandes de certificat ;
- le manque de possibilités pour rejeter les demandes de certificat et éviter d'être conduit à devoir procéder à des délivrances de certificats non souhaitables. En l'état actuel du droit, cette faculté est prévue seulement en cas de présomption d'importation illicite du bien sur lequel porte la demande de certificat, ce qui se révèle nettement insuffisant ;
- enfin, la difficulté de connaître les antécédents historiques des biens susceptibles d'être exportés, permet un meilleur traitement des demandes ne soulevant pas de problèmes et la détection des dossiers à risques. De ce fait, la délivrance des certificats d'exportation n'est pas toujours sécurisée et la circulation licite de biens qui ne devraient pas se trouver sur le marché (appartenance au domaine public, provenance de vols ou de pillages, contrefaçons...) est parfois rendue possible. La possibilité d'avoir une meilleure connaissance du parcours historique des œuvres qui, dans la grande majorité des cas, n'est pas renseigné par les demandeurs dans les formulaires (souvent plus par négligence que par ignorance) apparaît donc fondamentale pour que l'administration soit en capacité d'avoir une réponse adaptée aux demandes qui lui sont soumises.

B. Objectifs poursuivis

Cette proposition de mesure a trois objectifs principaux et complémentaires, destinés à répondre aux difficultés repérées:

- affirmer nettement que les trésors nationaux, dont une des caractéristiques de leur statut est de ne pas pouvoir être exportés définitivement, ne peuvent obtenir un certificat d'exportation (L. 111-4). Par voie de conséquence, il s'agit donc d'un cas d'irrecevabilité radicale des demandes de certificat qui pourraient être déposées pour des biens relevant de la définition de l'article L. 111-1;
- distinguer nettement l'irrecevabilité de la demande d'exportation (qui entraîne son rejet et, par voie de conséquence, l'absence de délivrance du certificat) de la procédure de refus du certificat d'exportation, qui est réservée aux biens dont le caractère de trésor national est reconnu par la commission consultative des trésors nationaux et qui font, à ce titre, l'objet d'un arrêté ministériel refusant le certificat d'exportation (L. 111-4-1),
- élargir les motifs d'irrecevabilité des demandes de certificat, en ajoutant les cas de provenance illicite et de contrefaçon et en les assortissant toujours de la possibilité de se faire communiquer les éléments de preuve nécessaires pour établir la recevabilité de la demande.

C. Impact

S'agissant des impacts juridiques, il convient de noter la création d'un nouvel article s'insérant dans le code du patrimoine (L. 111-4-1). Les modifications proposées sont destinées à rendre plus nette la procédure et à éviter que l'Etat ne cautionne la circulation libre de biens qui ne devraient pas s'y trouver. Cela devrait contribuer à renforcer le pouvoir de contrôle de l'administration sur ce dispositif.

- Dans les impacts économiques et financiers, on peut relever que, pour permettre la suspension des délais de réponse aux demandes de certificat d'exportation, impartis à l'administration, les requêtes de pièces complémentaires nécessitent d'être envoyées par lettre recommandée avec avis de réception aux demandeurs. Dans la mesure où le nombre de ces demandes de compléments pourrait augmenter, à la faveur des sollicitations dans le cadre prévu au nouvel article L. 111-4-1, ce poste de dépense pourrait légèrement augmenter.
- Au plan des impacts administratifs, il existe des possibilités d'augmentation du nombre de demandes d'informations supplémentaires sur les demandes déposées et de dossiers rejetés comme irrecevables. Les services du ministère de la culture et de la communication chargés de ce contrôle sont en capacité d'absorber à effectif constant ce supplément possible.

D. Modalités d'application

Les modalités d'application devront être précisées dans un décret en Conseil d'Etat, qui viendra s'insérer dans le titre 1er du livre I de la partie réglementaire du code du patrimoine. Les articles R.111-5 et R. 111-7 seront modifiés.

Mesure n° 3 : Amélioration du suivi des trésors nationaux pendant la durée d'effet du refus du certificat d'exportation

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L 111-8 à L. 111-11, L. 114-1-1 du code du patrimoine (nouveaux articles)

A. Diagnostic

Le refus de certificat d'exportation confère, pendant sa durée d'effet, le statut de trésor national au(x) bien(s) concerné(s) par la mesure prise par arrêté ministériel, donc la protection juridique patrimoniale la plus haute. Toutefois, les biens restent, dans l'attente d'un éventuel achat par l'Etat, en mains privées et sans possibilité pour l'administration d'exercer son contrôle scientifique et technique pendant cette période.

Ils se trouvent, à la différence près que la protection n'est que temporaire si elle n'est pas suivie d'un moyen de maintien pérenne sur le territoire, dans la même situation que les objets mobiliers classés au titre des monuments historiques et que les archives classées.

Or, l'expérience de ces dossiers complexes a révélé un certain nombre de difficultés pendant la période du refus de certificat du fait que le législateur n'avait pas prévu d'outils juridiques pour que l'autorité administrative puisse assurer le suivi qu'il convient de ces trésors nationaux alors que l'arsenal existe bien pour leurs « homologues », les objets mobiliers classés au titre des monuments historiques et les archives classées historiques.

Par exemple, des incertitudes sont apparues concernant la présence réelle sur le territoire français de trésors nationaux. De même, des interventions de restauration risquant de porter atteinte à la qualité de l'oeuvre, et non effectuées dans les conditions prescrites par les services patrimoniaux du ministère de la culture et de la communication ont pu être réalisées sans que l'autorité administrative en soit informée. Enfin, plusieurs tentatives de ventes en lots séparés d'ensembles considérés comme des trésors nationaux ont été commises et le ministère de la culture et de la communication, ne disposant pas de disposition législative pour l'empêcher, s'est alors trouvé démuni.

B. Objectifs poursuivis

La réforme vise donc à améliorer le suivi des biens faisant l'objet d'un refus de certificat.

A cet égard, elle instaure de nouvelles obligations destinées à protéger les biens pendant la durée du refus de certificat :

- **information sur le lieu de conservation et contrôle de la présence et de l'état (nouvel article L. 111-8)** : il s'agit de permettre à l'autorité administrative de connaître précisément la localisation du trésor national et d'éviter ainsi que des doutes puissent surgir sur le maintien réel de celui-ci sur le territoire national pendant la durée du refus de certificat. Une information devra donc être donnée par le propriétaire sur le lieu de conservation habituel du trésor national et tout changement devra être déclaré. Une obligation de présentation à des agents habilités par l'autorité administrative est aussi prévue ;
- **insertion d'un régime d'« autorisation de travaux » (nouvel article L. 111-9)** : cet article vise à empêcher que des trésors nationaux fassent l'objet d'interventions de restauration dans des conditions qui ne seraient pas considérées comme optimales par l'autorité administrative. Toute forme d'altérations ou de modifications apportée au trésor national devient aussi interdite sans un accord formel du ministère de la culture et de la communication ;
- **interdiction de vente en lots des ensembles reconnus trésors nationaux (nouvel article L. 111-10)** : l'objectif de cet article est de faire obstacle à des tentations de démembrement des ensembles, qu'ils aient été définis par le demandeur du certificat refusé ou que l'autorité administrative ait usé d'une « faculté de réunion » en reconstituant un ensemble, ayant fait l'objet de demandes de certificat séparées mais d'une seule mesure de refus de certificat. Cette mesure vise à préserver l'intégrité des ensembles et à garder intacte la possibilité pour l'Etat d'acquérir l'ensemble complet qu'il a déclaré trésor national, sans risquer de ne pouvoir au bout du compte n'en faire entrer que des parties dans les collections publiques, les autres ayant déjà été dispersées.

La rédaction de ces mesures a été harmonisée par rapport à celles existant pour les objets mobiliers classés au titre des monuments historiques (articles L. 622-7 et L. 622-8) et les archives classées historiques (articles L. 212-22 et L. 212-25 du code du patrimoine).

Afin de rendre dissuasif le fait d'enfreindre ces dispositions protectrices, il est prévu de les compléter par un article L. 114-1-1 qui introduit une nouvelle infraction assortie d'une peine d'emprisonnement de trois mois et de 4.500 euros d'amende.

C. Impact

- Du point de vue des impacts juridiques, ces dispositions impliquent une augmentation des effets de la servitude et des contraintes sur le propriétaire mais cela paraît proportionné à l'objectif recherché, qui est d'améliorer le suivi des trésors nationaux et d'un niveau qui n'est pas plus contraignant que celui des mesures existant déjà pour les objets mobiliers classés au titre des monuments historiques et des archives historiques classées. Ces nouvelles obligations entraînent la création corrélative d'une sanction pénale.
- L'impact administratif principal est la création d'un véritable contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les trésors nationaux pendant la durée d'effet du refus de certificat, qui se révèle nécessaire dans un objectif de protection du patrimoine national. Compte tenu du faible nombre de biens concernés (moins de 10 mesures de refus de certificat par an depuis 2007: 7 en 2012, 5 en 2013) et du fait que les situations visées ne se présenteront pas systématiquement pour tous les refus de certificat, cette amélioration du suivi par l'instauration d'un contrôle scientifique et technique ne représentera pas une charge administrative lourde et pourra être assumée sans difficulté par les services patrimoniaux concernés, en lien avec le service des musées de France.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités de mises en œuvre de cette nouvelle procédure (prévue à l'article L. 111-12).

La manière de décliner ces mesures au plan réglementaire s'appuiera aussi sur l'existant en matière d'objets mobiliers classés au titre des monuments historiques et d'archives classées historiques.

Mesure n° 4 : Introduction d'un contrôle à l'importation des biens culturels

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi :

Article L. 111-11 (nouvel article)

A. Diagnostic

En l'état actuel du droit, seule l'exportation de biens culturels fait l'objet d'une prohibition du point de vue douanier et d'un contrôle spécifique alors que leur importation ne bénéficie pas de mesures particulières et est soumise aux mêmes dispositions que n'importe quelle marchandise.

De ce fait, l'administration des douanes ne dispose pas de pouvoir particulier et ne peut intervenir qu'en cas de déclaration fausse ou non concordante avec la nature des biens concernés, sur l'origine, l'espèce et la valeur. Rien ne lui permet d'intervenir et, le cas échéant, d'intercepter des biens culturels, munis d'une déclaration douanière conforme, même si ceux-ci ont une origine illicite.

Dans leur action de lutte contre le trafic des biens culturels, les services de l'Etat concernés déplorent tous, depuis longtemps, qu'un pouvoir douanier spécifique n'ait pas été conféré à l'administration des douanes pour lui permettre de jouer un rôle plus important dans ce domaine et contribuer ainsi à renforcer les moyens de lutte.

Par ailleurs, la France, en ratifiant en 1997 la Convention UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels de 1970, s'est engagée à respecter ses prescriptions, c'est-à-dire à contrôler non seulement l'exportation mais également l'importation des biens culturels venant sur son territoire. Or, ce second volet n'a pas encore été mis en œuvre.

B. Objectifs poursuivis

Cette proposition a deux objectifs principaux:

- Cet article vise à introduire un pouvoir de contrôle douanier à l'importation des biens culturels pour mieux lutter contre le trafic de biens culturels. Pour doter l'administration des douanes de ce moyen opérationnel, très attendu, il convient de créer un lien dans le code du patrimoine avec le code des douanes, dans lequel tous les outils nécessaires sont déjà présents mais ne peuvent actuellement être appliqués dans le cas de l'importation des biens culturels;
- Il répond aussi à la nécessité de mettre davantage le droit national en conformité avec la Convention UNESCO de 1970. Cela est de nature aussi à crédibiliser la France sur la scène internationale sur sa volonté résolue de lutter contre les trafics, notamment par rapport à des Etats étrangers qui estiment que les flux de biens culturels ne sont pas assez contrôlés en France et en feraient ainsi une plaque tournante.

L'introduction d'un contrôle douanier à l'importation, afin de ne pas alourdir la charge des

opérateurs, est prévue sous la forme d'une possibilité d'intervention élargie, donnée aux douanes en matière de biens culturels, sans nécessiter la mise en place d'une formalité supplémentaire, telle qu'un certificat d'importation, ainsi que cela existe dans certains pays (comme la Grèce ou l'Italie, où il est facultatif).

C. Impact

- En matière d'impacts juridiques, le dispositif crée une articulation avec le code des douanes et son arsenal, les infractions douanières. Il aura un effet sur le pouvoir de police judiciaire des douaniers. Le ministère de la culture et de la communication s'est interrogé sur l'extension aux importations du champ d'application de l'article L. 114-1, qui prévoit une sanction pénale pour des infractions à l'exportation. Cette possibilité n'a, en définitive, pas été retenue: considérant que le code du patrimoine a vocation à protéger le patrimoine national et la mesure envisagée étant principalement destinée à donner des moyens supplémentaires aux douaniers pour vérifier l'entrée de biens relevant d'autres patrimoines nationaux, il a été privilégié d'établir un lien avec le code des douanes, qui contient un arsenal répressif suffisant pour atteindre l'objectif recherché.
- D'un point de vue économique et financier un assainissement du marché de l'art français est attendu ; cette mesure étant de nature à limiter la prise de risques des professionnels.
- Les impacts administratifs concernent surtout l'administration des douanes, qui sera appelée à effectuer des contrôles plus élargis sur les biens culturels entrants, avec un pouvoir nouveau d'intervention dont les douaniers ne disposaient pas jusqu'à présent.
- Impact diplomatique : La mesure est susceptible d'avoir un effet sur les relations internationales de la France car elle permettra d'éviter l'entrée sur le territoire national de biens culturels qui ne devraient pas s'y trouver, car probablement sortis de manière illégale de leur pays d'origine. Cependant, elle ne sera pas rétroactive et son application s'inscrira dans le cadre des conventions internationales ratifiées par la France et les autres Etats parties de celles-ci en tenant compte de leur date d'entrée en vigueur. En termes d'image, l'introduction de ce pouvoir de contrôle douanier à l'importation est par ailleurs de nature à crédibiliser l'action de la France en matière de trafic illicite de biens culturels et démontrer sa volonté de renforcer la mise en oeuvre de la Convention de l'UNESCO de 1970.

D. Modalités d'application

Modalités réglementaires pour l'application de ce nouveau pouvoir conféré aux douanes :

- possibilités de saisies des biens interceptés;
- modalités de leur dévolution .

[Etude d'impact à compléter avec les douanes dans le cadre de l'interministériel]

Mesure n° 5 : Circulation des collections nationales

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L. 113-1 (nouvel article)

A. Diagnostic

Cet article prend sa source dans la demande de la ministre de la culture et de la communication de trouver des moyens de relancer la politique des prêts et dépôts des institutions nationales sur le constat que des progrès en matière d'accès à la culture des citoyens français pourraient être réalisés.

L'idée initiale était de reprendre l'article 98 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoyait que « afin de favoriser sur l'ensemble du territoire un meilleur accès aux œuvres d'art appartenant à l'Etat et dont les musées nationaux ont la garde, l'Etat prête aux musées de France relevant des collectivités territoriales, pour des durées déterminées, des œuvres significatives provenant de ses collections », en l'insérant dans le code et en élargissant son champ d'application à l'ensemble des collections patrimoniales. La formulation retenue s'est éloignée, en définitive, du texte initial pour mieux répondre à la priorité ministérielle de donner une nouvelle impulsion à la circulation des collections nationales pour améliorer leur diffusion et les rapprocher des publics.

B. Objectifs poursuivis

Cette disposition a pour but de donner une nouvelle impulsion en matière de circulation des collections nationales pour la diffusion des œuvres auprès d'un plus large public en élargissant les possibilités de prêt ou de dépôt existant actuellement. En effet, elles pourront désormais être prêtées à toute institution publique ou privée, même non culturelle, ayant un projet de manifestation culturelle.

Ces projets de manifestation culturelle doivent cependant présenter toutes les garanties requises par l'Etat pour le prêt ou le dépôt de ses collections et rester soumis à son contrôle scientifique et technique.

Une évaluation périodique des prêts et dépôts, sous la forme d'un rapport à remettre tous les deux ans au Parlement, sera mise en place dans ce cadre.

C. Impact

- En ce qui concerne les impacts économiques et financiers, cet aspect concerne surtout les emprunteurs, qui devront assumer, s'ils choisissent de recevoir des œuvres des collections nationales pour des expositions, des coûts supplémentaires d'assurances, de transports et de mise en conformité de leurs locaux en matière de sécurité et de sûreté.
- La mesure pourrait avoir des impacts sur l'emploi: le renforcement de la circulation des collections nationales peut avoir un effet sur tout le tissu économique connexe et stimuler l'activité des professionnels concernés: assureurs, transporteurs spécialisés, restaurateurs...
- Des impacts sociaux sont prévisibles puisque la mesure vise à améliorer l'accessibilité du patrimoine national aux citoyens français. Une augmentation de la "fréquentation" des œuvres d'art des collections nationales est attendue et est susceptible de favoriser le bien-être des salariés ou d'autres publics dits "empêchés", tels que les prisonniers ou les malades hospitalisés, selon les actions qu'il sera choisi de conduire.
- Impacts administratifs : Mun suivi par les services de l'Etat des conditions de conservation des biens exposés doit être mis en place. Le rapport d'évaluation prévu ne représente pas une charge supplémentaire dans la mesure où ce bilan est déjà rédigé pour le Parlement. Cependant, il ne concerne actuellement que les prêts et dépôts des musées nationaux et devra à l'avenir être élargi aux autres types de collections nationales, comme celles du Centre national des arts plastiques (CNAP) ou du Mobilier national. La charge administrative résultant de cet élargissement du périmètre pourra être absorbée par les services concernés et demandera surtout de mettre en place une bonne coordination pour l'élaboration du rapport.

- Enfin, en termes d'impacts sur les collectivités territoriales, celles-ci pourraient se voir proposer pour leurs institutions culturelles un plus grand nombre de prêts et de dépôts.

D. Modalités d'application

Les dispositions réglementaires actuelles devront être modifiées pour permettre la mise en conformité avec l'élargissement des possibilités de lieux d'exposition prévues dans cet article. Ces modifications concerneront plus particulièrement les parties du code consacrées aux prêts et dépôts des livres I et IV.

Mesure n° 6 : Insaisissabilité des biens culturels

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L. 113-2 (nouvel article)

A. Diagnostic

L'insaisissabilité des biens culturels prêtés par une puissance étrangère, une personne publique ou une institution culturelle étrangère, introduite dans le droit national en 1994, est devenue, au fil du temps un préalable quasiment systématique et obligatoire pour que les institutions publiques françaises puissent emprunter des œuvres à l'étranger et donc organiser des expositions temporaires au propos ambitieux et d'envergure internationale.

La procédure actuelle impose de prendre un arrêté conjoint du ministère de la culture et de la communication et du ministère des affaires étrangères, publié au Journal officiel, avec la liste précise des biens couverts, pour chaque demande d'insaisissabilité. L'augmentation du nombre des demandes entraîne une charge administrative forte pour le ministère de la culture et de la communication et qui a tendance à s'alourdir avec le temps et l'intensification de la circulation internationale des biens et des expositions.

Par ailleurs, le dispositif français d'insaisissabilité n'ayant pas été codifié, manque de visibilité alors même qu'au plan international, ce point devient de plus en plus important.

Bien que la législation actuelle le permet, il n'apparaît pas prioritaire que les musées à but lucratif continuent à pouvoir bénéficier de la mesure d'insaisissabilité ne l'empêche

Enfin, l'impossibilité actuelle de faire bénéficier des biens appartenant à des personnes privées étrangères d'une mesure d'insaisissabilité est de nature à dissuader certains prêts de longue durée (considérés en France comme des dépôts), qui pourraient pourtant être précieux pour des présentations dans des institutions culturelles publiques en France. Il n'a pas semblé pertinent d'intégrer les prêts aux expositions temporaires, donc par nature de courte durée, dans la mesure où la charge administrative qui en résulterait pourrait s'avérer trop importante.

B. Objectifs poursuivis

Dans le double objectif de lisibilité et de simplification, ce nouvel article prévoit :

- d'insérer le dispositif d'insaisissabilité dans le livre Ier du code du patrimoine, compte tenu de son application à l'ensemble du champ patrimonial, en toilettant la rédaction initiale et en modifiant certaines de ses modalités ;
- de rendre non éligibles les musées français emprunteurs à but lucratif ;
- d'étendre l'insaisissabilité aux dépôts ;
- d'ouvrir de manière encadrée la possibilité du bénéfice de l'insaisissabilité à des biens

appartenant à des personnes privées étrangères

- de simplifier le traitement des demandes en rendant l'insaisissabilité « automatique » pour des institutions françaises désignées par l'autorité administrative.

C. Impact

- En ce qui concerne les impacts juridiques, on peut relever que la mesure proposée permet de revenir sur le manque de visibilité du dispositif et contribue donc à rendre la loi plus intelligible.
- Quant aux impacts économiques et financiers, on peut relever que la publicité par l'insertion dans le code du patrimoine ainsi que l'élargissement envisagé autour de l'insaisissabilité sont de nature à enrichir significativement de prêts ou de dépôts d'oeuvres étrangères les musées de France notamment et, par conséquent, de renforcer l'attractivité touristique de la France, dont on sait les effets directs et indirects sur l'économie nationale.
- Impact administratif: Simplification du fait de l'automaticité de l'insaisissabilité pour les prêts à un certain nombre d'institutions culturelles nationales . Cela devrait permettre une réduction de 50 % du nombre des arrêtés pris dans le cadre du dispositif actuel par l'administration centrale du ministère chargé de la culture (environ 100 arrêtés conjoints par an, ce qui implique un travail complexe de vérifications de listes d'oeuvres et nécessite une navette avec le ministère des affaires étrangères et un traitement pour parvenir à une publication au Journal officiel au moins deux mois avant le début des manifestations concernées). Elle aura aussi comme effet d'alléger sensiblement le travail des institutions culturelles qui organisent des expositions temporaires ou reçoivent des dépôts venant de l'étranger. On peut en attendre aussi une amélioration de la démocratisation culturelle dans la mesure où le dispositif simplifié devrait favoriser les prêts d'oeuvres étrangères à des expositions culturelles en France.
- Enfin, le dispositif d'insaisissabilité, codifié et rénové, pourrait avoir un impact diplomatique par son rôle de facilitation des prêts étrangers consentis aux institutions culturelles nationales.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour préciser les modalités d'application du dispositif.

Un régime différencié, destiné à diminuer la charge administrative et à simplifier le traitement des demandes, sera instauré :

- les institutions culturelles nationales, telles que : Musées de France appartenant à l'Etat, EP de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais (RMN-GP), Centre des monuments nationaux (CMN), Archives nationales, Centre national des arts plastiques (CNAP), Mobilier national, Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA), Bibliothèque nationale de France (BNF), centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), Cinémathèque française..., dont la liste sera établie par arrêté, bénéficieront d'une insaisissabilité automatique, qui les dispensera ainsi d'avoir à solliciter au coup par coup et allégera la charge administrative du ministère de la culture et de la communication ;
- dans les autres cas, l'arrêté conjoint du ministère de la culture et de la communication et du ministère des affaires étrangères continuera à être utilisé pour garantir l'insaisissabilité.

Le décret précisera aussi les modalités d'application de l'extension de l'insaisissabilité aux biens appartenant à des personnes privées étrangères, à savoir le cadre général des conventions qui pourront ensuite être passées dans ces situations (durée, etc...).

Mesure n° 7 : Favoriser le maintien sur le territoire national des trésors nationaux

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

Article L. 121-1

A. Diagnostic

Le sort réservé aux oeuvres ayant fait l'objet d'un refus de certificat, qui sont des trésors nationaux pendant la durée d'effet de cette mesure (30 mois), est souvent très insatisfaisant dans la mesure où, surtout par manque de moyens financiers, l'Etat se trouve trop souvent en difficulté au moment du financement de leur acquisition et dans la situation de devoir renoncer à se porter acquéreur et à laisser circuler l'œuvre concernée, qui ne peut plus être retenue plus longtemps, conformément au dispositif en vigueur.

Les trésors nationaux, du fait de leur prix généralement très élevé, finissent par quitter le territoire français sans intégrer les collections publiques nationales ou territoriales, alors qu'ils ont vocation à appartenir au patrimoine national.

De plus, quand le propriétaire du trésor national accepte l'offre d'achat présentée par l'Etat, un délai limitatif de six mois est octroyé à celui-ci pour payer le prix d'acquisition. Or, si l'Etat en général ne présente ce type d'offre que s'il s'est déjà assuré d'avoir les moyens financiers de réaliser l'acquisition, il a pu se trouver des cas où les contributions promises par des entreprises au titre du dispositif fiscal prévu par l'article 238bis 0A du code général des impôts ont été remises en cause entre temps ou les crédits budgétaires d'acquisition se révélaient en définitive insuffisants. De ce fait, le délai de six mois a pu s'avérer contraignant et difficile à respecter.

Par ailleurs, une autre difficulté a été repérée: en l'état du droit actuel, un trésor national, dont le propriétaire refuse toute offre d'achat présentée par l'Etat, même après réalisation de l'expertise prévue à l'article L. 121-1, se trouve ensuite dans une situation peu claire, la loi indiquant seulement que « le refus de délivrance du certificat est renouvelé ». Quand le cas s'est présenté, l'autorité administrative a eu du mal à interpréter cette disposition et, du coup, a été conduite à devoir se prononcer sur de nouvelles demandes de certificat déposées dix ans après le premier refus pour de nouveau permettre la rétention temporaire des mêmes biens sur le territoire national pour une période de 30 mois, qui n'a pas permis de trouver de solution pérenne. Pour y remédier, il est apparu nécessaire de prévoir, dans ces cas, une possibilité de clarifier, dans l'intérêt du patrimoine national, la situation de ces biens.

Il faut rappeler qu'à l'origine du dispositif de refus de certificat, instauré par la loi n°92-1477 du 31 décembre 1992, il avait été envisagé que le sort des trésors nationaux n'ayant pu être acquis pour les collections publiques pourrait être, le cas échéant, réglé par une mesure de classement au titre des monuments historiques, qui pérenniserait ainsi l'interdiction de sortie définitive du territoire national sans impliquer d'achat. Cependant, la jurisprudence *Walter*, portant sur un classement d'office (c'est-à-dire sans le consentement du propriétaire) d'un tableau de Vincent Van Gogh, *Jardin à Auvers sur Oise*, décidé en 1989, allait rapidement contrarier cette perspective. En effet, pour la première fois, la possibilité de percevoir une indemnité compensant la sujétion sur une œuvre impliquée par le classement, prévue par la loi du 31 décembre 1913, était revendiquée en justice et a conduit l'Etat à être condamné au final en 1996 à verser 145 millions de francs² pour un tableau dont il n'est pas devenu propriétaire. Par la suite, l'Etat a classé un autre trésor national au titre des monuments historiques : **Le cercle de la rue Royale** de James Tissot mais après avoir proposé au propriétaire de le vendre à l'Etat au prix de 20 millions de francs correspondant à son

² Correspondant à son évaluation sur le marché international (200 millions) moins le prix qu'il avait atteint en ventes aux enchères en France alors qu'il était interdit de sortie du fait de son classement au titre des monuments historiques (55 millions)

évaluation sur le marché international. Le propriétaire a été débouté de sa demande indemnitaire et la Cour de cassation a rejeté son pourvoi (Hottinguer, Cour de cass. Civ. 1ère 8 mars 2005). L'arrêt a, en effet, donné raison à l'Etat sur son choix de classer le tableau au titre des monuments historiques devant le refus de vente opposé par son propriétaire à un prix juste par rapport au marché international, calculé sans tenir compte de la servitude du refus de certificat. L'Etat, en l'occurrence, avait défendu qu'il n'avait pas à indemniser la mesure de classement à partir du moment où un prix conforme au marché international avait été proposé au propriétaire pour l'achat de son tableau.

Le projet de loi aurait pu prévoir de consacrer cette jurisprudence en prévoyant le classement d'office des trésors nationaux dès lors que leur propriétaire refuse de le vendre à un prix international estimé après expertise. Cependant, il a été jugé préférable de parvenir au même résultat simplement en étendant les effets de la servitude des refus de certificat pour dire que dans un tel cas l'interdiction d'exporter est définitive.

B. Objectifs poursuivis

La modification proposée vise à favoriser le maintien des trésors nationaux sur le territoire national:

- d'une part, en allongeant la durée de la phase d'acquisition pour les trésors nationaux d'une valeur supérieure à 5 millions d'euros. Il s'agit de permettre, au besoin et après notification au propriétaire, d'allonger de dix mois supplémentaires le délai actuellement fixé à deux mois, pour que l'autorité administrative présente au propriétaire une seconde offre d'achat au prix fixé par l'expertise, qui est forcément supérieure à l'offre initiale et pour laquelle l'Etat peut ne pas pouvoir boucler le montage financier nécessaire pour régler le prix d'acquisition définitif. De manière complémentaire, le délai prévu de 6 mois pour le paiement au propriétaire après acceptation de l'offre d'achat pourra désormais être renouvelé une fois, sur notification, afin de permettre à l'Etat de ne pas se trouver en difficulté si le délai ne pouvait être respecté;
- d'autre part, en rendant définitif le refus de certificat sans indemnité en cas de refus de vente de la part du propriétaire au prix " international " fixé par l'expertise. A cet égard, il est envisagé de tirer les conclusions de la jurisprudence favorable concernant l'affaire précitée du tableau de James Tissot, *Le cercle de la rue Royale*. En s'inspirant de cette jurisprudence Hottinguer et exclusivement dans le cas de refus de vente systématique opposé aux différentes offres d'achat présentées par l'Etat, le refus de certificat d'exportation deviendrait définitif, ce qui équivaut à une mesure de classement dans ses effets (qui consistent principalement en une interdiction permanente de sortie définitive) sans forcément devoir s'intégrer aux critères qui prévalent au sein de la Commission nationale des monuments historiques (CNMH) pour obtenir le classement au titre des monuments historiques. La solution retenue permet donc la mise en place d'une protection *sui generis*, fondée sur cette jurisprudence, qui ainsi n'interfère pas avec la doctrine de la CNMH.

C. Impact

- En termes d'impacts juridiques, la servitude supplémentaire et spécifique, créée en cas de refus de vente systématique d'un trésor national, correspond, en fait, à l'intégration législative d'une possibilité de nature jurisprudentielle déjà existante et qu'il convient de rendre plus opérationnelle par son inscription dans le code du patrimoine.
- Au titre des impacts économiques et financiers, on peut relever une possibilité d'économie potentielle dans la mesure où le refus de certificat devenu permanent permet la conservation du trésor national considéré sur le territoire national sans avoir à verser un prix d'acquisition, ni d'indemnité en fonction de cette servitude.
- Les impacts administratifs concernent les notifications supplémentaires à effectuer en cas

d'allongement de la durée de la phase d'acquisition pour les trésors nationaux d'une valeur supérieure à 5 millions d'euros et pour le paiement au propriétaire après acceptation de l'offre d'achat. La procédure actuelle demandant déjà un suivi rigoureux et le nombre d'oeuvres concernées étant fort réduit, le service des musées de France de la direction générale des patrimoines, qui assure le pilotage des opérations d'acquisition des trésors nationaux, est en capacité de prendre en charge ces notifications supplémentaires.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application, dans le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code du patrimoine (acquisitions de biens culturels).

La notification de l'offre d'achat devra contenir l'annonce de la possibilité de refus définitif de délivrance du certificat au cas où le propriétaire refuserait toute tentative d'acquisition de l'Etat.

Mesures n° 8 et 9 : Faciliter la récupération par les propriétaires publics des biens culturels appartenant au domaine public lorsqu'ils sont redécouverts entre les mains des personnes privées

(articles L.112-22 à L.112-24, L.114-1-2, L.114-2-1, L.212-1, L.214-5 et L.622-17)

L'article 5 du projet de loi crée une nouvelle section III intitulée « Action en revendication et action en nullité » dans le chapitre II relatif à la « Restitution des biens culturels » du titre premier concernant la « Protection des biens culturels ».

Les articles L.112-22 à L.112-24 qui composent cette nouvelle section ont pour objet de renforcer la protection des biens appartenant au domaine public et des archives publiques en facilitant leur récupération lorsqu'ils sont redécouverts entre les mains des personnes privées après leur vol ou leur disparition.

L'ajout des articles L.114-1-2 et L.114-2-1 ainsi que les modifications proposées aux articles L.212-1, L.214-5 et L.622-17 contribuent à la mise en œuvre de cette mesure.

Mesures n° 8 : Faciliter les actions en revendication et en nullité

A. Diagnostic

En 2012, la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication a mis en place un groupe de travail sur les questions de revendication de biens culturels appartenant au domaine public de l'État et d'archives publiques (figurant dans le code civil, le code du commerce, le code du patrimoine, le code de procédure civile et le code général de la propriété des personnes publiques) en vue de synthétiser le droit et d'harmoniser les pratiques.

Lors de ces travaux, il est apparu souhaitable de modifier le code du patrimoine en vue de renforcer les moyens d'action à disposition de l'ensemble des propriétaires de biens du domaine public mobilier. En effet, les actions en revendication et en nullité des biens appartenant au domaine public sont aujourd'hui soumises à des régimes juridiques différents selon qu'il s'agit de revendiquer une archive publique (article L.212-1 du code du patrimoine introduit par la loi n°2008-696 du 15 juillet 2008), un objet mobilier classé perdu ou volé (article L.622-17 du code du patrimoine issu de la loi du 31 décembre 1913), un bien archéologique, un bien d'une collection publique ou autre

(aucun régime spécifique dans le code du patrimoine). Cette disparité de régimes au sein du code du patrimoine n'est pas justifiée et est source de confusion pour les administrés et, notamment, pour le marché de l'art.

En conséquence, il est apparu nécessaire de créer un droit commun au sein du livre I, d'adapter les dispositions existantes pour les seules archives publiques au sein du livre II et de modifier l'article L.622-17 du code du patrimoine.

Pour ce qui concerne l'article L.622-17, il reprend le dernier alinéa de l'article 20 de la loi du 31 décembre 1913, dans sa version d'origine, lequel prévoit que l'acquéreur ou le sous-acquéreur de bonne foi d'un objet mobilier classé perdu ou volé a droit au remboursement de son prix d'acquisition, charge au ministre « des beaux-arts » de demander au vendeur originaire le remboursement de cette indemnité. a repris intégralement ce dispositif. Or, étant donné que les objets mobiliers classés appartenant à une personne publique relèvent systématiquement du régime de domanialité publique en application du 6° de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ce droit au remboursement diverge du principe de non-indemnisation du détenteur évincé qui prévaut en matière de revendication des biens perdus ou volés appartenant au domaine public.

Une telle différence de traitement pénalise les personnes publiques propriétaires d'objets mobiliers classés perdus ou volés par rapport à celles qui sont propriétaires d'objets mobiliers inscrits ou d'autres objets mobiliers du domaine public ayant subi le même sort. En effet, alors que plusieurs personnes publiques ont obtenu la restitution de biens culturels appartenant à leur domaine public sans avoir versé de contrepartie financière au détenteur évincé en raison de l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité de l'objet litigieux³, une collectivité territoriale a été condamnée au paiement du montant du prix d'acquisition d'une statue du fait de son classement au titre des monuments historiques⁴.

L'harmonisation du droit de la revendication implique donc une modification de l'article L.622-17.

Enfin, le renforcement des moyens d'action à disposition de l'ensemble des propriétaires de biens du domaine public mobilier lorsque ceux-ci se trouvent entre les mains des personnes privées nécessite la création corrélative de nouvelles sanctions au sein du livre I du code de patrimoine.

B. Objectifs poursuivis

Le premier alinéa de l'article L.112-22 entend étendre à l'ensemble de biens culturels, le droit existant depuis 2008 pour les archives publiques en matière d'action en revendication et en nullité de la vente (article L.212-1 du code du patrimoine introduit par la loi n°2008-696 du 15 juillet 2008) afin d'avoir un seul régime harmonisé au sein du code du patrimoine. Il permet à la personne publique propriétaire d'agir directement en revendication sans saisir le service France Domaine. Cette compétence non exclusive en faveur du propriétaire public a démontré son efficacité à l'occasion de plusieurs contentieux judiciaires qui ont permis à l'État de récupérer des

³ Ordonnance du juge-commissaire près le TGI de Paris du 17 juillet 2003 - portrait en pied de l'empereur Napoléon et de l'impératrice Eugénie, collections du FNAC - ; TGI de Clermont-Ferrand, 25 janvier 2006 - affaire du portrait de l'impératrice Eugénie et de l'empereur Napoléon III, collections du FNAC - ; ordonnance du 6 septembre 2010 du juge-commissaire près le tribunal de commerce de Tarbes confirmée le 11 juillet 2011 par le tribunal de Commerce de Tarbes et le 28 mars 2013 par la Cour d'appel de Pau - affaire des archives publiques de Pétain -

⁴ La statue de la Vierge à l'Enfant, dite Vierge noire, de Saint-Gervasy (Puy-de-Dôme), du XIIe siècle, volée en 1983, a été saisie en Espagne en 2000, à l'occasion d'une vente aux enchères, et restituée à la France. Son dernier détenteur, reconnu acquéreur de bonne foi à la suite de quatre autres propriétaires successifs, a demandé à être indemnisé au titre de l'article L.622-17 du code du patrimoine, et la commune a été condamnée par la cour d'appel de Riom (jugement confirmé par la Cour de Cassation, 1ère chambre civile, 16 mai 2006) à lui verser la somme de 10 302 €. Dans le cas d'espèce, la somme versée par la commune de Saint-Gervasy a été compensée par une subvention du ministère de la culture et de la communication.

manuscrits du Maréchal Pétain (T.Com. de Tarbes, 11 juillet 2011, et CA Pau, 28 mars 2013) et, plus récemment, 313 brouillons de télégrammes du général de Gaulle (TGI Paris, 20 novembre 2013).

La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L.112-22 permet au ministère chargé de la culture de jouer son rôle de protecteur du patrimoine culturel public, en l'autorisant à se substituer à un propriétaire public défaillant au nom de l'intérêt public.

La possibilité pour le ministère chargé de la culture d'enjoindre au vendeur de suspendre la vente, prévue au troisième alinéa de l'article L.112-22, a pour objet de lui permettre de s'assurer de la domanialité publique des biens identifiés avant d'engager les procédures administratives et judiciaires pour les revendiquer.

Les articles L.212-1 et L.214-5 sont adaptés à la suite de la création des articles L.112-22 et L.114-2-1 lesquels reprennent les mesures afin de les rendre applicables à l'ensemble de biens culturels du domaine public mobilier.

L'abrogation du dernier alinéa de l'article L.622-17 vise à replacer les objets mobiliers classés dans le droit commun de la revendication des biens culturels appartenant au domaine public des personnes publiques. L'objectif est d'étendre aux objets mobiliers classés au titre des monuments historiques appartenant au domaine public de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics le bénéfice du principe de non-indemnisation du détenteur évincé qui prévaut pour les objets mobiliers inscrits ainsi que pour les autres biens culturels mobiliers appartenant au domaine public.

Une sanction administrative est créée à l'article L.114-1-2 afin de prévenir et réprimer le manquement par un vendeur à son obligation de suspendre une vente pendant le délai nécessaire à la vérification de l'appartenance d'un bien au domaine public mobilier à la suite de l'injonction adressée par le ministère chargé de la culture en vertu du second alinéa de l'article L.112-22.

La sanction pénale créée à l'article L.114-2-1 reprend celle originellement prévue à l'article L.214-5 pour les seules archives publiques afin d'étendre la portée de l'infraction à l'ensemble de biens culturels du domaine public mobilier et les archives publiques qui n'appartiennent pas à une personne publique. Elle entend réprimer le comportement dilatoire des personnes detentrices sans droit ni titre des biens culturels appartenant au domaine public ou d'archives publiques qui s'opposent à leur restitution.

C. Impact

C1 Impact juridique :

Le premier alinéa de l'article L.112-22 prévoit la possibilité pour le département ministériel affectataire d'agir directement en revendication sans déroger pour autant à la compétence de France Domaine qui demeure chargé de représenter l'État lors des litiges portant sur le droit de propriété de ses biens (articles R.2331-1 et R.2331-2 du code général de la propriété des personnes publiques). Cette compétence, non exclusive de celle du service des domaines, existant en matière de revendication d'archives publiques depuis 2008 (troisième alinéa de l'article L.212-1 du code du patrimoine) s'est avérée très efficace.

Le pouvoir de suspendre la vente le temps d'un examen sera concurrent, lorsqu'il s'agira d'une vente publique, du pouvoir personnel de suspension provisoire dont dispose le président du conseil des ventes volontaires, saisi par le commissaire du Gouvernement, en application du quatrième alinéa de l'article L.321-22 du code de commerce. Il apparaît cependant qu'il est utile pour le ministère de pouvoir en disposer de manière strictement encadrée, notamment pour les cas

d'urgence.

Par ailleurs, dans le livre II dans la mesure où le nouvel article L.112-22 entend permettre à toute personne publique propriétaire d'agir directement en revendication sans saisir le service France Domaine, les mots « Le propriétaire du document » sont supprimés au 3^o alinéa de l'article L.212-1.

De même, le premier alinéa de l'article L.214-5 est abrogé étant donné que la sanction pénale est reprise à l'article L.114-2-1 de façon à être applicable à l'ensemble de biens culturels du domaine public mobilier.

L'abrogation du dernier alinéa de l'article L.622-17 aura pour effet de replacer les objets mobiliers classés perdus ou volés appartenant à une personne publique dans le droit commun de la revendication des biens culturels mobiliers du domaine public pour ce qui concerne le principe de non-indemnisation du détenteur évincé.

Le dispositif gagnera en cohérence dans la mesure où le principe de non-indemnisation sera applicable à tout détenteur évincé d'un bien appartenant au domaine public, indépendamment de la typologie du bien culturel perdu ou volé.

C2 Impact économique et financier :

Le premier alinéa de l'article L.112-22 n'impliquera pas de charge financière nouvelle pour le département ministériel affectataire du bien revendiqué dans la mesure où les frais de justice (notamment la représentation par un avocat et les expertises) sont déjà pris en charge par ce dernier lorsque France domaine agit.

La faculté pour le ministre chargé de la culture de se substituer au propriétaire public défaillant impliquera, le cas échéant, une dépense nouvelle, mais qui sera maîtrisée dans la mesure où le ministère entend agir de manière exceptionnelle au regard de l'intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, architectural, ethnologique, scientifique ou technique de l'objet, lequel sera apprécié strictement au cas par cas. Surtout, l'ensemble du dispositif proposé aux articles L.112-22 et L.112-23 tend à ce que l'engagement d'une action judiciaire soit le dernier recours.

La possibilité d'enjoindre au vendeur de suspendre la vente pendant le délai nécessaire à la vérification de l'appartenance du bien au domaine public mobilier, prévue au second alinéa de l'article L.112-22, permettra d'optimiser les actions en justice puisqu'elles seront engagées sur la base de certitudes établies. Ainsi le nombre des contentieux sera sensiblement réduit et, partant, les crédits alloués par le ministère chargé de la culture aux actions en justice également.

La capacité pour le département ministériel affectataire d'agir directement en revendication sans saisir France Domaine induira une rationalisation des moyens administratifs des services de l'État. Les contentieux engagés ces dix dernières années ont mis en évidence que l'enjeu principal de ces procédures consiste à démontrer que les biens litigieux sont bien inventoriés dans les collections publiques ou sont classés ou inscrits au titre des monuments historiques. De ce fait, l'intervention systématique du service France Domaine dans ce type de litiges ne se justifie pas. Par ailleurs, l'adoption du premier alinéa de l'article L.112-22 n'augmentera pas la charge de travail des services du ministère chargé de la culture dans la mesure où ils fournissent déjà les éléments de fond nécessaires aux procédures engagées par les avocats mandatés par France Domaine.

La possibilité pour le ministre chargé de la culture d'enjoindre au vendeur de suspendre la vente, prévue au second alinéa de l'article L.112-22, permettra aux agents du ministère de disposer du temps nécessaire, délai raisonnable fixé par décret en Conseil d'État, pour vérifier l'appartenance du bien au domaine public mobilier.

L'abrogation du dernier alinéa de l'article L.622-17 n'impliquera pas de charge financière nouvelle pour les personnes publiques propriétaires des biens mobiliers volés ou perdus. Au contraire, cette proposition entend supprimer cette contrepartie financière prévue depuis 1913 en faveur de seuls détenteurs de biens mobiliers classés au titre des monuments historiques alors que rien ne justifie de les distinguer des détenteurs d'autres types de biens mobiliers appartenant au domaine public. Les personnes publiques propriétaires d'objets mobiliers classés perdus ou volés ne seront plus pénalisées financièrement par rapport à celles qui sont propriétaires d'objets mobiliers inscrits ou d'autres objets mobiliers du domaine public ayant subi le même sort.

Cette mesure évitera également que le budget de l'État soit utilisé pour compenser les sommes que les communes sont appelées à verser à titre d'indemnité aux acquéreurs de bonne foi (cf. affaire de la Vierge à l'Enfant de Saint-Gervasy présentée ci-dessus).

C3 Impact sur le fonctionnement de la justice :

Le fait que le département ministériel affectataire puisse agir directement en revendication sans saisir France Domaine n'aura pas d'impact sur le fonctionnement de la justice.

En revanche, le pouvoir du ministère chargé de la culture d'enjoindre au vendeur de suspendre la vente pendant le délai nécessaire à la vérification de la domanialité publique des biens, favorisera l'engagement d'actions en justice fondées. Il évitera aussi que les biens susceptibles d'appartenir au domaine public soient mis en vente et dispersés, obligeant le propriétaire public à assigner en justice plusieurs acquéreurs (à titre d'exemple, le refus en 2008 d'un commissaire-priseur de suspendre la vente de plusieurs manuscrits du Maréchal Pétain malgré la demande du ministère et du commissaire du Gouvernement près le conseil des ventes volontaires a obligé l'État à engager des actions en justice séparées dont l'une au Luxembourg).

De manière générale, le renforcement des moyens d'action des personnes publiques propriétaires devrait inciter les acteurs du marché de l'art à encore mieux s'assurer de la licéité de l'origine de propriété des biens, ce qui devrait avoir pour conséquence *in fine* de réduire les contentieux.

De manière générale, l'application cohérente, notamment par abrogation du dernier alinéa de l'article L.622-17, du principe de non-indemnisation du détenteur d'un bien appartenant au domaine public incitera les acquéreurs des biens culturels à mieux s'assurer de la licéité de l'origine de propriété des biens qu'ils acquièrent, ce qui devrait avoir pour conséquence *in fine* de réduire les contentieux.

C4 Impact sur les collectivités territoriales :

La dernière phrase du premier alinéa de l'article L.112-22 permettra aux collectivités territoriales ne disposant pas des moyens techniques et financiers pour engager les démarches nécessaires pour agir en revendication ou en nullité de bénéficier de l'aide du ministère chargé de la culture. Son aide est déjà très fréquemment sollicitée par des propriétaires publics, notamment des communes, dans ce type d'affaires, et les services patrimoniaux du ministère les informent sur le droit applicable, les conseillent sur les procédures pouvant être engagées et parfois même intercèdent pour eux ou appuient leurs actions. Cette possibilité pour le ministère chargé de la culture d'agir en lieu et place de la collectivité territoriale défaillante sera exercée de manière exceptionnelle, au nom de l'intérêt public, sans heurter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Avec l'abrogation du dernier alinéa de l'article L.622-17, les collectivités territoriales,

notamment les petites communes, pourront plus facilement récupérer les objets classés qui leur ont été volés (le cas des objets classés « perdus » étant largement un cas d'école) sans être astreintes à des dépenses qui peuvent s'avérer considérables pour leur budget.

D. Modalités d'application

Ces nouvelles dispositions exigent l'adoption d'un décret en Conseil d'État qui précisera notamment le délai dont dispose la personne publique pour identifier formellement la domanialité publique du bien identifié (second alinéa de l'article L.112-22).

Mesure n°9 : Favoriser la restitution volontaire des biens

A. Diagnostic

Les détenteurs de biens appartenant à des personnes publiques, même mis formellement en demeure de les restituer, refusent souvent de les rendre volontairement. Ce comportement s'explique par le fait que la restitution n'est pas suivie d'une contrepartie financière de la part du propriétaire public originaire (en raison de l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens du domaine public) et par crainte de ne pas obtenir le remboursement du prix d'achat et des dépenses par le vendeur au titre de la garantie d'éviction du droit commun. Cette situation oblige le propriétaire public à agir en revendication devant la justice afin de faire valoir ses droits alors même que le détenteur pourrait volontairement restituer le bien puis agir contre son vendeur en garantie d'éviction sur la base du trouble actuel et certain occasionné par la mise en demeure adressée par le propriétaire public.

B. Objectifs poursuivis

L'article L.112-23 consacre dans la loi la jurisprudence en matière civile qui permet à l'acquéreur de bonne foi d'un bien appartenant au domaine public d'agir en garantie d'éviction contre le vendeur après mise en demeure par la personne publique propriétaire. Cette mesure favorisera la restitution amiable, ce qui aura pour effet de réduire le nombre d'actions en revendication, en donnant un fondement juridique lisible et clair à l'action que l'acquéreur évincé de bonne foi peut engager contre son vendeur pour recouvrer le prix payé, les frais engagés ainsi que les éventuels dommages et intérêts.

Cette nouvelle disposition prévoit par ailleurs l'information du vendeur avant la restitution volontaire par l'acheteur. Cette information lui permettra de défendre la validité du titre de propriété du bien culturel s'il considère qu'il l'a valablement transféré à l'acquéreur et entend contester la mise en demeure.

C. Impact

C1 Impact juridique :

Cette disposition précise à partir de quel moment le trouble du droit de l'acquéreur de bonne foi d'un bien appartenant au domaine public est considéré comme étant « actuel », par opposition à « éventuel », permettant à l'acquéreur d'exiger de son vendeur la garantie d'éviction dont il dispose selon le droit commun (article 1626 du code civil). Elle consacre, uniquement pour ce qui concerne les biens mobiliers appartenant au domaine public, la règle en matière civile selon laquelle pour que le trouble soit actuel, il faut que le tiers ait manifesté clairement son intention de faire valoir son

droit sur la chose et de contester celui de l'acheteur. Dans ce sens, l'article L.112-23 spécifie que la mise en demeure de restituer le bien adressée par le propriétaire public constitue un trouble actuel du droit de l'acquéreur de bonne foi qui peut alors restituer le bien volontairement et agir en garantie d'éviction contre son vendeur, sans se voir opposer par ce dernier l'éventualité de l'éviction.

La dernière phrase de cette disposition garantit au vendeur la possibilité de prouver, avant la restitution volontaire du bien au propriétaire originaire, qu'il existe des moyens suffisants pour réfuter les arguments de la personne publique.

C2 Impact économique et financier :

Cette nouvelle disposition favorisera la restitution volontaire des biens appartenant au domaine public par les acquéreurs de bonne foi dans la mesure où ils seront rassurés sur le fait qu'ils pourront agir en garantie d'éviction contre leur vendeur pour recouvrer le prix payé, les frais engagés ainsi que les éventuels dommages et intérêts, après la mise en demeure adressée par la personne publique, sans attendre que cette dernière l'assigne en justice.

Favoriser la restitution volontaire des biens par les acquéreurs permettra de réduire les contentieux devant la juridiction judiciaire et par conséquent les coûts de représentation de l'administration devant les tribunaux.

C3 Impact administratif :

Cette disposition n'impliquera pas une charge de travail supplémentaire pour les services du ministère chargé de la culture. Au contraire, favoriser les restitutions volontaires des biens appartenant au domaine public en facilitant la mise en œuvre de la garantie d'éviction permettra de consacrer moins de temps de travail à l'engagement et au suivi des procédures judiciaires.

C4 Impact sur le fonctionnement de la justice :

La restitution volontaire des biens relevant du domaine public permettra de limiter les actions en justice portées par les personnes publiques devant les tribunaux.

Préciser la réalité de l'éviction et faciliter l'action en garantie d'éviction dont dispose l'acquéreur évincé ne devraient pas avoir pour effet une augmentation très forte d'actions devant la justice dans la mesure où les vendeurs, qui n'ont pas été diligents au moment de la vente, n'auront pas intérêt à se laisser assigner en justice et auront l'opportunité de négocier le remboursement des frais lorsque l'acquéreur les aura saisis.

En somme, cette disposition devrait avoir pour effet de limiter le nombre des actions en revendication ou en nullité portées devant la justice, sans pour autant impliquer un accroissement corrélatif des actions judiciaires en garantie d'éviction, les acteurs du marché de l'art préférant s'arranger à l'amiable avec leurs clients dans de tels cas.

C5 Impact sur les collectivités territoriales :

Les collectivités territoriales propriétaires des biens culturels appartenant à leur domaine public tireront les mêmes bénéfices de ces dispositions que les services de l'État.

D. Modalités d'application

Ces nouvelles dispositions nécessitent l'adoption d'un décret en Conseil d'État qui précisera notamment le délai dont dispose le vendeur pour défendre la validité du titre de propriété qu'il considère avoir transmis à l'acquéreur du bien avant que ce dernier le restitue volontairement.

LIVRE II : Archives

Introduction

La déclaration universelle des archives adoptée en novembre 2011 par l'UNESCO rappelle que « parce qu'elles garantissent l'accès des citoyens à l'information administrative et le droit des peuples à connaître leur histoire, les archives sont essentielles à l'exercice de la démocratie, à la responsabilisation des pouvoirs publics et à la bonne gouvernance ».

En France, la prise en compte de l'importance démocratique des archives est constante depuis la loi du 7 messidor an II. La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 est à l'origine d'acquis essentiels tels que la définition des archives, la distinction juridique entre archives publiques et archives privées ou encore l'introduction de dispositions pénales en cas d'atteintes graves aux archives. Ces acquis ont été consolidés par la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008. Celle-ci a notamment conféré un statut juridique aux archives des autorités politiques et affirmé le principe de la communicabilité de plein droit des archives publiques, sauf délais spéciaux. Eux-mêmes ont été nettement raccourcis, dans un esprit de transparence démocratique et par volonté d'ouverture des archives à tous les publics et à tous les usages, administratifs, culturels, éducatifs ou scientifiques.

Tout en confirmant ces principes, le présent projet de loi a pour ambition d'adapter la législation sur les archives à l'évolution du contexte juridique, social et technologique, en tenant compte des textes européens avec lesquels la législation archivistique doit s'articuler⁵. Il s'inscrit dans la suite des préconisations de différents audits de modernisation⁶, prend acte de l'affirmation du fait numérique dans notre société et vise à répondre à la forte demande sociale en histoire individuelle et collective tout en assurant la protection de la vie privée des citoyens et des intérêts fondamentaux de la Nation.

Les modifications proposées par le projet de loi répondent à trois objectifs principaux :

- adapter la loi à l'environnement numérique ;
- assurer une meilleure protection du patrimoine archivistique public et privé ;
- simplifier et améliorer les règles d'accès aux archives publiques.

Mesure n° 1 : Les archives dans l'environnement numérique

A. Diagnostic

Le développement des usages numériques et de l'administration électronique, la consécration de la valeur probante des documents numériques depuis la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique rendent nécessaire la prise en charge de documents et données nativement numériques dans les services publics d'archives, de façon à en garantir pérennité et intégrité⁷.

⁵ Directive 95/46/CE du 25 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (en cours de révision) ; directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

⁶ France. Direction générale de la modernisation de l'État. *Audit de modernisation relatif à l'archivage : rapport interministériel d'analyse de l'existant*, 2007 ; Quénet (Maurice). *Quel avenir pour les archives de France ?*, 2011.

⁷ La formalisation des obligations liées à l'archivage numérique a donné lieu progressivement à l'élaboration de textes spécifiques. Le référentiel général d'interopérabilité (<http://references.modernisation.gouv.fr/rgi-interoperabilite>) aborde, dès sa première version de 2009, la question de l'archivage numérique et recommande la prise en compte du standard d'échange de données pour l'archivage (SEDA) pour formaliser tout échange de données. Le SEDA (<http://references.modernisation.gouv.fr/standard-dechange-de-donnees-pour-larchivage->

Progressivement les services publics d'archives intègrent les nouvelles contraintes liées à l'archivage numérique, du point de vue de l'archivage courant et intermédiaire d'abord, puis de l'archivage à titre définitif dans un second temps. Actuellement, une trentaine de services d'archives territoriaux sont engagés dans des projets d'archivage numérique ; parallèlement, au niveau central, se développe un projet interministériel majeur, VITAM, engageant les ministères de la culture et de la communication, de la défense et des affaires étrangères⁸.

Les coûts liés à l'archivage numérique à titre définitif sont encore très difficiles à établir de façon fiable, s'agissant à ce stade d'un marché très largement non mature.

1. Des dysfonctionnements dus à une mauvaise compréhension de la définition des archives

Même si la définition des archives donnée par la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 précise que le champ des archives inclut l'ensemble des supports possibles⁹, le terme même « archives » est souvent compris, en dehors du monde des archivistes, de manière beaucoup plus restrictive, associant *de facto* les archives aux papiers. Le mot « document », utilisé par la définition des archives, renforce d'ailleurs cette tendance à confondre support et contenu de l'information.

Or, avec l'évolution des technologies, dans un contexte de production numérique croissante, un glissement s'est opéré du document à l'information, et de l'information aux données, d'autant que, dans l'environnement numérique, le document n'existe plus forcément en tant que tel.

Parallèlement, le terme de « donnée » s'impose dans d'autres secteurs du droit, notamment dans le cadre de la protection des « données à caractère personnel » (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés), ou encore de la protection des « données de santé » (code de la santé publique). Cette tendance s'est encore accentuée récemment avec le mouvement de l'« open data » où seuls les concepts de « données publiques » et de « producteur de données publiques » existent. Enfin l'actuelle réflexion de la direction interministérielle de l'informatique et de la communication (DISIC) sur l'urbanisation des systèmes d'information se concentre également sur les problématiques de « gestion de la donnée », de « référentiel de données » et de « qualité de la donnée ».

Dès lors, la prise en compte des règles s'imposant en matière d'archives publiques est parfois remise en cause par méconnaissance des différents acteurs concernés (les producteurs des données notamment, qui n'imaginent pas produire des archives), et conduit à des décisions contradictoires, notamment entre l'application de la loi du 6 janvier 1978 précitée et les dispositions du code du patrimoine, source d'insécurité juridique et de dysfonctionnements quand les durées de conservation au sens de la loi du 6 janvier 1978 et les durées d'utilité administrative au sens du code du patrimoine ne coïncident pas.

2. Des investissements pour la prise en charge des archives numériques difficilement supportables par chacun des organismes publics

Des équipements spécifiques sont indispensables pour assurer l'archivage à titre définitif des données numériques : doivent être mis en place des systèmes d'archivage électronique (SAE) assurant un haut niveau de sécurité, une traçabilité complète des accès, la fiabilité et l'authenticité

seda) a été développé par le Service interministériel des archives de France depuis 2006. Par ailleurs, la direction interministérielle des systèmes d'information (DISIC) a publié un guide des bonnes pratiques pour l'archivage électronique en septembre 2012 (http://references.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/DISIC_AE_Guide_bonnes_pratiques_0.pdf).

⁸ Porté par le délégué interministériel aux archives de France et le comité interministériel aux archives de France, le projet « VITAM » consiste à mettre en place une plate-forme d'archivage numérique définitif pour les administrations centrales de l'État et les opérateurs nationaux. Le socle logiciel développé pourrait également servir aux différentes administrations de l'État pour leur archivage intermédiaire.

⁹ Code du patrimoine, art. L211-1 « Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. »

des données ; des opérations régulières de conversion de formats et de migration de supports doivent être programmées, sur des volumes de données en perpétuel accroissement. Outre les coûts importants de mise en œuvre et de maintenance, ces SAE nécessitent du personnel dédié de haute technicité et une veille technologique constante. Les coûts matériels et humains sont difficilement soutenables en l'état par chacun des services publics d'archives, et, de fait, leur équipement en la matière en est encore à ses balbutiements, alors que tout retard dans ce domaine porte un risque fort de pertes de données potentiellement importantes pour la justification des droits des usagers et l'histoire de la Nation.

B. Objectifs poursuivis

1. Affirmer l'appartenance des « données » au champ des archives

Article 10 (code du patrimoine L. 211-1)

En introduisant le terme de « données » dans la définition même des archives, l'objectif poursuivi est de donner toute leur lisibilité aux archives dans l'environnement numérique, de renforcer la cohérence entre le code du patrimoine et les autres dispositifs législatifs qui entrent actuellement parfois en concurrence avec lui (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal notamment). Cette meilleure articulation permettra de clarifier le périmètre des actions des différents acteurs intervenant dans le cycle de vie d'une donnée publique et d'en sécuriser les contours.

2. Autoriser la mutualisation de la conservation des archives numériques définitives

Article 10 (code du patrimoine L. 212-4-1)

Pour rendre l'investissement humain et financier des acteurs publics soutenable, il est proposé d'autoriser les mutualisations pour la conservation à titre définitif des archives numériques. Cette mutualisation, actuellement déjà possible pour la phase amont (archivage intermédiaire), a été un facteur de succès pour la mise en place de dispositifs d'archivage intermédiaire. La plupart des acteurs ont décidé de profiter d'un cadre mutualisé pour leurs projets, qui sont portés notamment par des agences ou syndicats numériques, des groupements d'intérêt public, des collectivités territoriales (par exemple le GIP e-Bourgogne, le syndicat Mégalis, l'Alpi dans le département des Landes, un SPL dans l'Est regroupant notamment les quatre départements de Champagne-Ardenne ainsi que le Doubs).

Élargir la possibilité de mutualisation à la phase aval (conservation à titre définitif) permettra des économies d'échelle dans les équipements, tout en préservant une meilleure professionnalisation dans le secteur très exigeant et pointu qu'est celui de l'archivage numérique.

C. Impact

1. Impact juridique

Les objectifs de clarté, de précision et d'intelligibilité de la loi imposent notamment de mieux définir le concept d'archives afin de prendre en compte le contexte numérique. L'introduction du terme « données » dans la définition des archives permet ainsi de faire concorder les vocabulaires utilisés tant dans les textes européens (directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public) que dans les lois nationales de transposition. Ainsi, une articulation plus explicite de la loi CNIL, de la loi CADA et du code du patrimoine garantira une meilleure sécurité juridique.

Par ailleurs, l'impact juridique de la mutualisation de systèmes d'archivage numérique entre services publics d'archives est important dans la mesure où, jusqu'à présent, chaque service d'archives en charge des archives définitives était seul responsable de la conservation des archives qu'il avait collectées. La mutualisation proposée entre services publics d'archives (qui peut porter tant sur les outils logiciels que sur les infrastructures de stockage) marque une rupture dans ce principe, rendue inéluctable par le coût et la complexité de la mise en place des systèmes d'archivage numérique et la nécessité d'organiser une réplication des données sur plusieurs sites distants. Il ne s'agit pas pour autant d'une dilution des responsabilités, chaque service public d'archives restant entièrement responsable des données qui lui sont confiées au titre de ses missions.

2. Impact sur l'organisation administrative

La création de systèmes d'archivage numériques mutualisés a une incidence en matière d'organisation administrative puisqu'elle implique la création d'un outil juridique et fonctionnel (simple conventionnement, création d'un groupement d'intérêt public, d'une société publique locale...). Portant sur la seule gestion des archives numériques définitives, la mutualisation ne concerne cependant qu'une partie des fonctions des services publics d'archives et aura de ce fait une incidence modeste, surtout dans un premier temps, à l'échelle de leur fonctionnement global.

3. Impact budgétaire et financier

La mutualisation de la conservation à titre définitif des archives numériques permettra une optimisation des dépenses publiques. A ce stade, le gain est difficile à chiffrer, le modèle économique de l'archivage numérique n'étant pas encore mature. Du côté des collectivités locales, on peut cependant estimer, en partant d'une hypothèse de vingt pôles mutualisés (chaque pôle couvrant au maximum cinq départements pour que sa gouvernance ne soit pas trop complexe), et tout en gardant aussi des SAE propres à une seule collectivité (commune de grande taille par exemple), que le gain lié à la mutualisation serait de 50% des coûts globaux des charges représentées par la conservation et le traitement des archives ainsi que des charges transversales¹⁰. Parallèlement, pour l'État, le gain lié à la mise en place du projet mutualisé VITAM entre les trois directions ministérielles des archives (culture, affaires étrangères et défense) est estimé à plus de 1000 postes ETP, qui, à défaut de mise en œuvre du projet, devraient être créés durant les quinze prochaines années¹¹.

4. Impact social

La meilleure prise en compte du contexte numérique permet aux services publics d'archives d'être partie prenante de la modernisation de l'administration et de rendre un meilleur service aux usagers, en garantissant des données complètes, de qualité et accessibles, à des coûts soutenables.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de la mutualisation de la gestion des archives numériques définitives entre services publics d'archives.

Mesure n° 2 : La protection du patrimoine archivistique

¹⁰ AMOA « Étude relative aux modalités d'archivage des systèmes d'information des services territoriaux de l'État », réalisée pour le Service interministériel des archives de France, juillet 2013. Pour le coût en personnel, cette AMOA estime que la mutualisation permettrait un gain de 200 ETP de catégorie A à l'horizon 2030.

¹¹ Etude MAREVA, réalisée par l'équipe projet VITAM, transmise à la DISIC le 24 juillet 2013, avis favorable rendu le 3 septembre 2013.

1. Archives publiques

A. Diagnostic

1. Une définition des archives publiques trop restrictive, qui génère un risque de perte d'archives intéressant l'histoire de la Nation.

Suite à l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, le champ des archives publiques a été réduit aux archives produites dans le cadre d'une mission de service public. Cette nouvelle rédaction avait pour objectif une simplification purement formelle de la définition. Mais, conséquence fâcheuse inattendue, cette rédaction a exclu de fait du champ des archives publiques toute une partie de la production documentaire des personnes publiques. En effet, la rédaction actuelle de la définition des archives publiques amène par exemple à considérer comme archives privées les archives produites dans le cadre de la gestion du domaine privé de l'État ou d'une collectivité territoriale. A ce titre, ces archives ne seraient donc pas protégées et il n'existerait aucune obligation concernant leur conservation à titre définitif ou leur communication au public, privant les usagers de sources précieuses pour l'histoire de la Nation. Par ailleurs, certains établissements publics industriels et commerciaux contestent le caractère public des archives directement liées à leur activité industrielle et commerciale. Ce qui devait être une simplification juridique a ainsi entraîné de nombreuses contestations, déresponsabilisant d'importants producteurs d'archives.

Par ailleurs, la loi du 15 juillet 2008 précitée a réduit le champ des archives publiques par rapport à la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, en excluant de leur périmètre les archives des entreprises publiques. Cette exclusion interdit tout contrôle de l'Etat sur une partie de leurs archives (celles qui ne sont pas produites dans le cadre d'une mission de service public, par exemple les archives produites par la Banque postale ou par la branche Fret de la SNCF), notamment en matière d'éliminations. Elle peut donc avoir des conséquences sur la préservation de fonds importants pour la mémoire collective de la Nation. Par ailleurs, les archives produites dans le cadre d'activités sensibles (Areva par exemple) ne bénéficient plus des protections liées aux archives publiques en matière de conservation, de communication et de circulation notamment, ce qui signifie qu'existe potentiellement un risque de diffusion ou de sortie du territoire national.

2. Une sécurisation des archives courantes et intermédiaires déterminante.

Encouragée par la tension entre explosion de la production documentaire et pression immobilière pesant sur les services publics (renforcée par les récentes réorganisations, qui touchent notamment les services territoriaux de l'État), l'externalisation a pris une ampleur qui a justifié l'intervention du législateur en 2008 pour encadrer les pratiques et éviter de possibles dérives. La mise en place des agréments préalables obligatoires pour la conservation d'archives publiques courantes et intermédiaires a déjà porté des fruits : les exigences en matière de conservation et de sécurité ont tiré vers le haut l'ensemble de la filière du tiers-archivage¹². Le dispositif mérite cependant d'être davantage sécurisé, afin de renforcer la protection légitime dont doivent être entourées les archives publiques.

B. Objectifs poursuivis

1. Revenir au périmètre des archives publiques défini par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979

Article 10 (code du patrimoine L. 211-4)

La définition des archives publiques révisée sera fondée sur un premier principe simple et logique : toutes les archives produites par une personne publique sont des archives publiques et bénéficient à

¹² A ce jour, 46 sites de tiers-archivage physique (pour les archives sur support papier) et 19 centres serveurs (pour les archives numériques), dépendant de 36 prestataires différents, sont couverts par un agrément délivré par le ministère de la Culture et de la Communication.

ce titre d'un haut niveau de protection.

Par ailleurs, la réintroduction des archives des entreprises publiques parmi les archives publiques garantira la préservation d'archives intéressant l'histoire économique et industrielle de la France. L'existence depuis 1993 d'un centre d'archives nationales dédié aux archives du monde du travail (Archives nationales du monde du travail, service à compétence nationale localisé à Roubaix) permet d'envisager une politique de collecte raisonnée.

2. Sécuriser l'externalisation de la gestion des archives courantes et intermédiaires

Article 10 (code du patrimoine L. 214-5 et L. 214-5-1)

L'agrément, prévu par la loi du 15 juillet 2008 précitée, pour l'externalisation de la conservation des archives publiques courantes et intermédiaires permet de garantir un niveau de service permettant de préserver la conservation des archives ainsi que la confidentialité des informations qu'elles contiennent. Le projet de loi propose de sécuriser ce dispositif d'externalisation en introduisant des sanctions pénales en cas d'externalisation chez un prestataire non agréé ou d'externalisation d'archives définitives, qui ne devraient être détenues que par des services publics d'archives, afin de mettre en évidence la particulière gravité de ces agissements.

C. Impact

1. Impact juridique

Une définition plus simple et plus claire des archives publiques mettra un terme à de nombreuses ambiguïtés et à la nécessité de procéder à un impossible partage entre archives publiques et privées produites par un même organisme. Elle participe donc à rendre la loi plus intelligible.

2. Impact sur l'organisation administrative

Ces dispositions ont un impact limité sur l'organisation administrative, notamment dans la mesure où existe déjà un service à compétence nationale Archives nationales du monde du travail, à Roubaix, et que les grandes entreprises publiques disposent de services d'archives intégrés et gèrent elles-mêmes leurs archives, même après expiration de leur durée d'utilité administrative.

3. Impact budgétaire et financier

Le retour au périmètre des archives publiques défini en 1979 n'est pas sans incidence financière dans la mesure où la gestion d'archives aujourd'hui privées incombera à l'administration des archives.

Le coût induit doit néanmoins être largement relativisé, pour plusieurs raisons :

– Seules les archives des entreprises publiques de droit privé qui ne sont pas produites dans le cadre d'une mission de service public (par exemple la branche Fret de la SNCF ou la banque postale pour La Poste) sont concernées par ce dispositif. Les autres archives produites par les entreprises publiques, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, sont déjà des archives publiques.

– Ces entreprises peuvent demander et obtenir l'autorisation de gérer elles-mêmes et à leurs frais, sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat, leurs archives destinées à être conservées à titre définitif (article L. 212-4 du code du patrimoine). C'est notamment le cas, actuellement, de la SNCF, de France Télécom, d'Aéroports de Paris et une convention est en instance de signature avec Safran et La Poste.

– En moyenne, plus de 90% des archives produites par les entreprises publiques ne présentent pas d'intérêt historique et sont éliminées à l'issue de leur durée d'utilité administrative. Seuls les 10%

restants sont collectés par les services d'archives.

–Les Archives nationales du Monde du Travail disposent d'un équipement adapté à l'accueil de ces archives. Ses capacités actuelles de stockage et un réaménagement partiel lui permettront d'accueillir au moins 11 km³ d'archives nouvelles. Son effectif est cependant faible (20 agents) et mérite d'être conforté, notamment par l'affectation de deux conservateurs, ce qui porterait leur nombre à quatre, comme cela était le cas antérieurement.

Par ailleurs, la sécurisation juridique de l'externalisation de la gestion d'archives courantes et intermédiaires, par l'introduction de sanctions pénales, concourra, le cas échéant, à éviter à l'Etat et aux collectivités territoriales de devoir supporter des coûts induits par les interventions matérielles (désinfection, restauration) que de mauvaises conditions de conservation chez des tiers-archivistes non agréés pourraient rendre nécessaires (locaux non chauffés, étanchéité défectueuse, etc.).

4. Impact social

La protection accrue du patrimoine archivistique permettra de mettre à la disposition de l'ensemble des usagers des sources plus riches et plus cohérentes, garantissant des possibilités d'études étendues.

D. Modalités d'application

2 Archives privées

A. Diagnostic

Un risque de démembrement de fonds d'archives intéressant l'histoire de la Nation

Cinquante-quatre fonds d'archives privés bénéficient actuellement d'une mesure de classement comme archives historiques. Il est très rare que ce classement porte sur un document isolé ; la plupart du temps, c'est un ensemble organique qui est protégé. La mesure de classement consacre la cohérence de cet ensemble, dont l'intérêt résulte de l'interaction de ses différentes composantes entre elles.

Or, le risque de dispersion des fonds d'archives privés classés comme archives historiques, pour une vente pièce à pièce par exemple, est très fort, alors même que le démembrement du fonds rend caduc l'intérêt qui avait conduit à son classement.

B. Objectifs poursuivis

Réduire les risques de division et de dispersion des fonds d'archives classés comme archives historiques

Article 10 (code du patrimoine L. 212-25)

Le projet de loi interdit, sauf autorisation expresse, la division et la dispersion de fonds d'archives privés classés comme archives historiques. Cette disposition permettra de lutter contre les démembrements de fonds d'archives exceptionnels, qui perdent ainsi l'intérêt historique qui avait justifié leur protection par l'État.

Les exceptions prévues par la loi visent à préserver la possibilité pour un propriétaire de diviser le fonds classé comme archives historiques entre ses héritiers, dès lors que cette division correspond à des sous-ensembles organiques à l'intérieur du fonds classé, sous-ensembles dont la cohérence serait reconnue par l'administration des Archives.

C. Impact

1. Impact juridique

Cette mesure constitue une extension du champ de la servitude. Cette extension n'est cependant pas

disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, qui est motivé par l'intérêt général.

2. Impact sur l'organisation administrative

S'agissant d'archives privées conservées par leurs propriétaires, cette mesure n'a pas d'impact sur l'organisation administrative.

3. Impact financier et budgétaire

L'article L. 212-19 du code du patrimoine dispose que "le classement peut donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter, pour le propriétaire, de la servitude de classement d'office". Ce risque indemnitaire est cependant très faible. Il n'existe pas pour les 55 fonds d'archives déjà classés comme archives historiques. Une à deux nouvelles procédures sont engagées chaque année, qui aboutissent systématiquement avec l'accord des propriétaires en dépit de la servitude déjà existante. L'Etat n'a jusqu'à présent jamais procédé à un classement d'office d'archives privées et ne recourrait éventuellement à cette procédure qu'à titre tout à fait exceptionnel, après évaluation précise de son opportunité et de ses conséquences.

4. Impact social

En protégeant l'intégrité des fonds d'archives classés comme archives historiques, le projet de loi permet de préserver des sources essentielles pour l'histoire de la Nation.

D. Modalités d'application

Aucun texte réglementaire ne devra être pris en application de cette nouvelle disposition.

Mesure n° 3 : La communication des archives au public

A. Diagnostic

Loi d'ouverture en matière d'accès aux archives, la loi du 15 juillet 2008 précitée a affirmé le principe de libre communicabilité des archives, tout en fixant un certain nombre de délais spéciaux pour protéger des intérêts légitimes. L'abaissement des principaux délais par rapport à la loi du 3 janvier 1979 a été conduit dans un esprit de transparence démocratique. Les nouveaux délais de communicabilité des archives se sont parfois avérés difficilement applicables et sont pour certains contestables. Par ailleurs, les nouvelles modalités pratiques d'accès aux documents ont conduit à fragiliser le dispositif de protection des données à caractère personnel.

1. Des modalités d'accès aux archives qui fragilisent la protection des données à caractère personnel et alourdissent excessivement la charge de travail des services publics d'archives

La loi du 15 juillet 2008 a aligné les modalités d'accès aux archives publiques sur celles déterminées, pour les documents administratifs, par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978¹³ : consultation gratuite sur place, envoi à domicile d'une reproduction effectuée aux frais du demandeur, selon un tarif réglementé, ou envoi à domicile d'une copie numérique si le document sollicité existe sous cette forme, la modalité d'accès retenue étant au choix du demandeur, dans la limite des possibilités techniques de l'administration.

Cet alignement de la loi du 15 juillet 2008 sur celle du 17 juillet 1978 s'est révélée mal adaptée aux archives numériques qui comportent des données à caractère personnel. Ces données numériques peuvent en effet, au titre du « droit d'accès » prévu par la loi du 17 juillet 1978, être réclamées quel

13 Code du patrimoine, art. L 213-1.

qu'en soit le volume (une seule société commerciale a déjà demandé plusieurs dizaines de millions de fichiers aux services publics d'archives) et indépendamment de l'utilisation qui pourrait en être faite, dès lors qu'elles sont librement communicables au titre des dispositions du code du patrimoine. Or, une grande partie des documents comportant des données à caractère personnel devient librement communicable avant le décès des intéressés. Notamment pour cette raison, leur éventuelle diffusion ou réutilisation impose, en vertu de l'application combinée de la loi du 17 juillet 1978 et de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, des mesures de protection et des autorisations spécifiques. Il est donc extrêmement dangereux que la livraison de données, dont l'éventuelle diffusion ou réutilisation est précisément encadrée et pourrait être refusée, puisse être exigée au titre du droit d'accès par des personnes physiques ou morales, au risque d'être transférées sur des territoires sur lesquels la législation française ne s'applique pas.

Il est donc indispensable de prévoir pour l'accès aux archives un régime qui tienne à la fois compte de l'esprit de transparence démocratique de la loi du 17 juillet 1978 et de la nécessaire protection des données à caractère personnel.

Par ailleurs, le texte actuel permet à tout usager de demander par correspondance la copie d'un document, d'un dossier ou d'un ensemble de dossiers sans se déplacer. Or, les services publics d'archives conservent 3600 kilomètres linéaires de documents et plus d'un million de cartons, dossiers et registres originaux ont été consultés sous forme d'originaux dans leurs salles de lecture en 2012. L'envoi d'une copie de l'ensemble de ces documents aurait pu être exigée par les chercheurs, selon un tarif réglementé (arrêté du 1^{er} octobre 2001, 0,18 € la page A4). La charge de travail générée par ce droit à copie, répartie sur les dizaines de milliers d'organismes publics jusqu'au transfert des documents dans les services publics d'archives, est ensuite supportée par ces seuls services, alors même que les demandes d'accès ne sont plus, la plupart du temps, motivées par des raisons administratives mais par des recherches de loisir (généalogie en particulier). Ainsi que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) l'a confirmé à de nombreuses reprises, ce droit à copie s'exerce indépendamment du nombre des documents demandés, dès lors qu'il n'y a pas volonté manifeste de nuire à l'administration ou que l'état matériel des documents n'en empêche pas l'opération matérielle de reproduction.

De fait, les services publics d'archives sont bien souvent dans l'incapacité d'assurer ces nouvelles obligations légales.

2. Des délais de libre communicabilité difficilement compréhensibles par les usagers

Si la loi du 15 juillet 2008 a affirmé le principe de la communicabilité de plein droit des archives publiques, elle a également déterminé des délais spéciaux pour certaines catégories de documents et d'informations. Mais ces multiples délais prévus par la loi se révèlent difficilement compréhensibles pour les usagers. En effet, plusieurs délais peuvent s'appliquer en même temps pour les mêmes documents, ce qui est source de confusion. Il en résulte, pour les usagers, une impression d'arbitraire dans l'application des délais par les services d'archives et le sentiment que les documents sont plus difficilement accessibles qu'avant l'adoption de la loi du 15 juillet 2008, qui se voulait pourtant une loi d'ouverture.

Ces délais se révèlent en outre partiellement inapplicables. Par exemple, le délai de 25 ans après le décès de l'intéressé, combiné avec un autre délai (75 ans, 100 ans, voire 120 ans), est dans la pratique difficilement applicable, notamment parce que la date de décès des intéressés n'est pas toujours connue et qu'un même dossier peut concerner plusieurs personnes ; de même, le délai spécial pour les mineurs (100 ans) prévu pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions (75 ans pour les majeurs) est inapplicable, et conduit les services d'archives à imposer par précaution à l'ensemble des fonds concernés le délai le plus long (100 ans en l'occurrence).

L'application du délai de 25 ans après le décès présente également l'inconvénient de rendre librement communicables des dossiers sensibles (dossiers médicaux d'enfants décédés jeunes, dossiers d'affaires judiciaires relatifs à des viols et des meurtres d'enfants et de jeunes adultes par

exemple) bien avant le décès des parents et des autres proches membres de la famille.

Certains documents ont d'autre part vu leur délai de libre communicabilité rallongé par la loi de 2008 : c'est le cas des documents portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne, soumis à un délai de 30 ans jusqu'à la loi de 2008, qui a porté ce délai à 50 ans.

C'est également le cas des documents dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables. Le délai de libre communicabilité déterminé pour cette catégorie de documents est de 100 ans à compter de la date des documents, alors qu'il était de 60 ans avant 2008. Par ailleurs, il ne vise que les documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale et exclut de ce fait certains documents particulièrement sensibles, comme, par exemple, les dossiers de supplétifs de l'armée française en Algérie, conservés aux Archives nationales d'outre-mer et au Service historique de la défense, actuellement communicables dès 50 ans, ce délai paraissant trop bref.

Enfin, à l'exception de la catégorie de documents signalée *supra*, l'absence, dans le code du patrimoine, de référence explicite aux documents couverts par le secret de la défense nationale rend l'accès à ceux-ci extrêmement difficile. Si leur communicabilité relève bien des délais fixés par le code du patrimoine, ils doivent néanmoins, en vertu de l'instruction générale interministérielle n° 1300, être déclassifiés préalablement à toute communication, opération qui prend au minimum plusieurs mois, voire plus d'une année.

Simplifier les délais de libre communicabilité, rectifier certaines dispositions et mieux articuler le code du patrimoine et le code de la défense se révèlent indispensables, tant pour la parfaite compréhension, par l'usager, des conditions d'accès aux documents, que pour le bon fonctionnement des services.

3. Des archives interdites

En dépit de la volonté d'ouverture des archives affichée par la loi du 15 juillet 2008, celle-ci a consacré le principe d'incommunicabilité perpétuelle et absolue de certains types d'archives : les documents dont la communication permettrait de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques, ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue, incommunicables à jamais. Si ces documents doivent évidemment bénéficier d'un niveau de protection extrêmement élevé, le principe d'incommunicabilité perpétuelle est contraire aux principes démocratiques de transparence et d'accès aux archives et à la recommandation n° 2000 (13) du Conseil de l'Europe sur la politique européenne en matière de communication des archives, réaffirmée par la recommandation Rec(2002) 2 sur l'accès aux documents publics. Cette incommunicabilité perpétuelle et absolue interdit tous types de recherches, y compris celles qui présentent un intérêt public, comme, par exemple, la recherche de la localisation d'armes chimiques de la Première Guerre mondiale.

4. Un régime dérogatoire pour les archives fiscales susceptible de restreindre leur accessibilité

L'article 104 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a modifié, pour les seuls « chercheurs », les conditions d'accès aux données fiscales avant l'expiration du délai de 50 ans. Relevant jusqu'alors du régime de droit commun, c'est-à-dire d'une décision prise par le ministre en charge de la culture après accord de l'organisme dont émanent les documents, cet accès est désormais uniquement géré par le ministre en charge du budget, après avis du comité du secret statistique. Cette nouvelle disposition, inscrite dans l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales, crée, sans donner plus de pouvoir au ministre chargé du budget, une distorsion en matière d'accès aux archives publiques, entre usagers (« chercheurs » et « non chercheurs ») et entre archives, toutes les autres archives publiques continuant de relever des dispositions prévues à l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

B. Objectifs poursuivis

1. Équilibrer les intérêts de transparence et de protection des données dans le régime d'accès aux archives

Article 10 (code du patrimoine L. 213-1)

Dans un souci de sécurisation des données à caractère personnel et de recentrage de l'activité des services publics d'archives sur l'exercice de missions d'intérêt général, tout en respectant l'esprit de la loi du 17 juillet 1978, le projet de loi propose de limiter l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, en matière d'accès aux documents et données conservés par les services publics d'archives, aux seules demandes motivées par des raisons administratives ou juridiques. Le principe d'une consultation gratuite sur place, dans les salles de lecture, est affirmé. Au-delà des obligations légales nées de cet article, qui constituent un socle minimal des modalités d'accès aux archives, les services publics d'archives et leurs tutelles pourront déterminer des politiques plus larges de communication et de diffusion, notamment sur Internet, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

2. Simplifier des délais spéciaux de libre communicabilité

Article 10 (code du patrimoine L. 213-2)

Afin de clarifier les délais de libre communicabilité des archives, il est proposé de procéder à une simplification de ceux-ci ; ainsi, le délai de 25 ans après le décès de l'intéressé et le délai de 100 ans pour les mineurs, inapplicables dans les faits et/ou présentant de sérieux inconvénients, seront supprimés.

Les délais relatifs à la protection des personnes physiques seront désormais au nombre de trois : 50 ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier, au titre de la vie privée, relevé à 75 ans en ce qui concerne les dossiers d'affaires portées devant les juridictions, les actes de naissance et les minutes et répertoires des notaires, et à 100 ans pour les informations relevant du secret médical ou de l'intimité de la vie sexuelle des personnes. Ce délai de 100 ans à compter de la date des documents est proposé en remplacement du délai de 120 ans après la naissance actuellement en vigueur pour les documents qui portent atteinte au secret médical, la date de naissance des intéressés étant souvent inconnue.

D'autres délais seront précisés ou raccourcis : celui de 25 ans, par exemple, protégeant le secret des délibérations des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, protégera également le secret des délibérations des exécutifs locaux, jusqu'alors absents du dispositif. Les documents portant un jugement de valeur sur une personne, soumis au délai de 30 ans jusqu'à la loi du 15 juillet 2008, qui avait été porté, par un effet de bord, à 50 ans, seront communicables au terme de 25 ans. Le délai de 75 ans qui protège les documents dont la communication porte atteinte au secret en matière de statistiques lorsque sont en cause des données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé, sera, par souci de cohérence, réduit à 50 ans, délai de référence pour la protection de la vie privée. Le délai de communicabilité des actes de mariage de l'état civil, actuellement fixé à 75 ans, sera réduit à 50 ans, tel que cela était prévu dans le projet de loi sur les archives de 2008. Relevant du secret de la vie privée, protégé pendant 50 ans, cette typologie n'apparaît donc plus explicitement dans le texte de la loi. Les actes de naissance restent communicables à 75 ans, les actes de décès étant pour leur part immédiatement consultables.

Le délai de 100 ans qui protège les documents dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité de personnes nommément désignées ou facilement identifiables, sera ramené à 75 ans, délai suffisant pour que les documents en cause ne deviennent communicables qu'après le décès des intéressés. Ce délai s'appliquera également aux documents dont la communication présenterait les mêmes risques mais qui ne sont pas ou n'ont pas été couverts par le secret de la défense nationale.

3. Articuler le code du patrimoine avec le code de la défense en matière de communication des

documents classifiés

Article 10 (code du patrimoine L. 213-2)

Afin de faciliter l'accès aux documents classifiés dont la protection n'est plus justifiée, le projet de loi propose une déclassification automatique des documents classifiés « confidentiel défense » et « secret défense » à l'expiration d'un délai de 50 ans, délai de référence pour la protection des secrets de la défense nationale, sans préjudice d'une déclassification avant ce terme si les documents ont perdu la sensibilité qui avait motivé leur protection. Les documents classifiés « très secret défense » ne sont pas transférés dans les services publics d'archives et ne sont pas concernés par cette disposition.

4. Définir de nouvelles modalités de protection des archives relevant du principe d'incommunicabilité permanente

Article 10 (code du patrimoine L. 213-2)

Afin d'éviter que des archives publiques ne soient par principe à jamais « interdites », tout en garantissant la sécurité de l'État et des citoyens, il est proposé d'appliquer un délai de communicabilité de 100 ans prorogeable aux documents dont la consultation serait susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques, ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un effet analogue. Pour ces documents particulièrement sensibles, le délai serait prorogé autant que de besoin, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ce délai de 100 ans prorogeable est assorti de la faculté d'accès anticipé par dérogation, prévu à l'article L. 213-3 du code du patrimoine, qui serait autorisé à titre exceptionnel, pour des motifs légitimes et dans des conditions présentant toutes les garanties nécessaires.

5. Réintroduire les archives fiscales dans le régime de droit commun en matière d'accès par dérogation

Article 29

Afin d'éviter la coexistence de plusieurs régimes légaux en matière d'accès aux archives par dérogation, et de garantir ainsi la cohérence de la politique nationale de l'accès aux archives publiques, il est proposé de réintroduire les archives fiscales dans le régime de droit commun déterminé à l'article L. 213-3 du code du patrimoine.

C. Impact

1. Impact juridique

Les droits des citoyens sont préservés puisque les possibilités d'accès aux archives sont renforcées tant par la simplification et la mise en cohérence des délais de libre communicabilité que par l'aménagement de dispositifs spécifiques pour l'accès à certaines archives aujourd'hui difficilement communicables. Parallèlement, en revenant sur le principe d'incommunicabilité perpétuelle tout en garantissant un très fort niveau de protection des informations les plus sensibles, la France se mettrait en conformité avec les recommandations européennes en matière d'accès aux archives.

Par ailleurs, une meilleure articulation du code du patrimoine et de la loi du 17 juillet 1978 confère une sécurité juridique renforcée aux données à caractère personnel susceptibles de concerner des personnes vivantes et assure un meilleur respect de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En maintenant l'application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 dès lors que les demandes sont motivées par des raisons administratives ou juridiques, le projet de loi garantit aux citoyens un accès facile aux documents qui leur sont utiles pour faire valoir des droits.

Enfin, la modification du III de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales relatif à l'accès anticipé aux archives fiscales restaure l'égalité de traitement des citoyens en matière d'accès aux archives par dérogation.

2. Impact sur l'organisation administrative

Ces dispositions n'ont pas d'impact sur l'organisation administrative. Elles ne créent aucun nouveau mode d'accès aux archives, qui nécessiterait la création d'organes particuliers, mais réajustent les modalités existantes.

S'agissant des documents couverts par le secret de la défense nationale, elles évitent la création de postes, commissions, cellules ou services spécialisés dans chacun des organismes émetteurs, qui auraient pour mission de déclassifier formellement chaque document classifié parmi les centaines de milliers qui sont déjà conservés par les services publics d'archives, ou qui y seront versées, conformément aux dispositions de l'instruction générale interministérielle n° 1300 telle que modifiée en 2011. Il peut être souligné que ces dispositions récentes n'ont pas été mises en œuvre, sinon à titre tout à fait exceptionnel, faute de moyens, rendant quasiment impossible l'accès à ces documents, même très anciens.

3. Impact budgétaire et financier

La simplification des délais de libre communicabilité devrait avoir pour conséquence de diminuer de 10 à 20 % le nombre de demandes d'accès par dérogation, dans la mesure où un certain nombre de demandes sont aujourd'hui instruites par précaution en raison des difficultés d'interprétation et d'application de l'actuel article L. 213-2 du code du patrimoine (environ 3000 demandes sont instruites chaque année).

Par ailleurs, la déclassification automatique au terme de 50 ans des documents couverts par le secret de la défense nationale évitera la création de plusieurs dizaines, voire d'une centaine de postes. L'administration est aujourd'hui contrainte de procéder à l'étude de chaque document concerné, quelle que soit sa date, ce qui, sauf exceptions, n'est actuellement pas ou peu fait, faute de moyens humains suffisants, ou à l'issue de délais très longs (jusqu'à deux ans et demi). Les documents restent ainsi incommunicables alors que les délais de libre communicabilité qui leur sont applicables sont échus. Plusieurs centaines de milliers de documents classifiés, donc plusieurs millions de pages, sont conservés par les services publics d'archives et devraient être réexaminés en vue de leur déclassification. Le dispositif de déclassification automatique proposé, qui prévalait avant la refonte de l'instruction générale interministérielle de 2010, permet d'éviter de supporter les coûts induits par la déclassification formelle (plusieurs centaines d'agents affectés à temps complet à cette fonction aux Etats-Unis) et réduit les risques de contentieux que peut générer l'impossibilité de communiquer aux chercheurs et plus largement aux citoyens les documents classifiés qui ont perdu leur sensibilité.

Enfin, la modification de l'article L. 213-1 évitera aux services d'archives de devoir systématiquement procéder à la reproduction de documents dont la copie est demandée par correspondance, quel qu'en soit le volume et quel qu'en soit le motif de la demande. Un million de dossiers, cartons et registres étant communiqués chaque année dans les salles de lecture des services publics d'archives, ce sont autant de documents que les usagers pourraient actuellement exiger sous forme de copies, copies que les services publics d'archives seraient dans l'incapacité de réaliser.

4. Impact social

La consultation des archives touche un public extrêmement large : 168 000 lecteurs ont fréquenté les salles de lecture des services publics d'archives en 2012 et y ont consulté deux millions de documents ; 292 millions de pages numérisées sont disponibles en ligne sur les sites Internet des services d'archives, consultées par plusieurs millions de personnes chaque année (48 millions de

connexions en 2012)¹⁴. Toute mesure liée à la communication des archives a donc un impact social potentiellement très fort.

La simplification de l'accès aux archives favorise la consultation des archives publiques, pour des usages administratifs, juridiques ou historiques. Leur exploitation permet une meilleure connaissance de l'histoire nationale, gage de cohésion sociale.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions dans lesquelles le délai de 100 ans de communicabilité des archives dont la consultation serait de nature à concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes de destruction massive pourra être prorogé.

Mesure n° 4 :L'outre-mer

A. Diagnostic

1. Une insécurité juridique très forte

En l'état actuel du droit, quasiment aucune des dispositions du code du patrimoine relatives aux archives ne s'applique aux territoires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. Seules Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises bénéficient d'une couverture juridique relativement satisfaisante en matière d'archives.

Cela ne signifie pas qu'aucun droit des archives n'y existe. En effet, tant en Polynésie qu'en Nouvelle-Calédonie, les autorités territoriales ont, par délibérations respectivement prises en 1984 et 1987, réglementé la gestion des archives qu'elles produisent, en reprenant les dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

Cette réglementation ne peut cependant pas s'appliquer aux archives produites par les services de l'Etat, ses établissements publics et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public relevant de la compétence de l'Etat. Notons que si la délibération n°83-81 du 28 avril 1983 portant sur la réglementation archivistique en Polynésie française exclut effectivement ces archives de son périmètre, la délibération néo-calédonienne n° 159 du 24 mars 1987 les y inclut alors que l'autorité délibérante était incompétente pour réglementer la gestion des archives des services de l'Etat.

Il en résulte que la qualité d'archives publiques pourrait être déniée aux archives produites par les services de l'Etat, ses établissements publics et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public relevant de la compétence de l'Etat.

Il existe donc un vide juridique que la signature de conventions entre autorités territoriales et représentants de l'Etat dans ces deux territoires, essentiellement destinées à assurer la conservation des archives des services de l'Etat par les services territoriaux d'archives, ne comble que très imparfaitement et à titre provisoire¹⁵.

2. Un risque de perte de la mémoire des territoires ultramarins

Les archives de même nature que celles qui, partout ailleurs sur le territoire national, disposent des protections liées à leur qualité d'archives publiques en application des dispositions du livre II du code du patrimoine, pourraient donc théoriquement, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, être détruites sans contrôle, conservées dans des conditions inadaptées ou encore confiées

¹⁴ Données statistiques 2012, collectées par le Service interministériel des archives de France (www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/archives-publiques/chiffres-clefs-rapports-et-etudes/donnees-statistiques/)

¹⁵ Convention n° 88-007 du 31 mars 1988 pour la Polynésie française ; convention du 5 novembre 2010 pour la Nouvelle-Calédonie.

à des prestataires privés incompétents.

Il en résulte un fort risque de perte d'archives nécessaires à la connaissance de l'histoire de ces territoires et/ou encore utiles pour faire valoir des droits.

B. Objectifs poursuivis

1. Introduire les dispositions du code du patrimoine relatives aux archives publiques en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Articles L. 750-2 et L. 760-2

Afin de lever le vide juridique existant, de les qualifier d'archives publiques et de garantir leur conservation il est proposé d'appliquer les dispositions du livre II du code du patrimoine relatives aux archives publiques aux archives des services et établissements publics de l'Etat et des personnes morales chargées de la gestion d'un service public relevant de la compétence de l'Etat dont le siège se situe en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

C. Impact

1. Impact juridique

Les propositions visent à combler un vide juridique, notamment en conférant aux archives produites par les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française le statut juridique dont elles jouissent sur le reste du territoire national.

2. Impact financier et budgétaire

Il n'y a pas d'impact financier et budgétaire dans la mesure où l'intégration des nouvelles dispositions dans le code du patrimoine ne modifiera pas les processus de sélection, de collecte, de conservation et de communication des documents, déjà assurés par les services territoriaux d'archives de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, par convention.

3. Impact social

Les nouvelles dispositions garantiront la préservation et l'accessibilité d'archives nécessaires à la connaissance de l'histoire de ces territoires et parfois encore utiles à l'exercice des droits des citoyens.

D. Modalités d'application

Le livre VII de la partie réglementaire du code du patrimoine, relatif à l'outre-mer, devra être complété pour intégrer des dispositions qui n'ont pu y être insérées lors de sa codification par défaut d'assise législative.

LIVRE IV : Musées

Mesure n° 1 : Améliorer et renforcer le contrôle scientifique et technique sur les musées de France

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L. 442-1, L. 452-1, L. 452-2 (modification) et L. 452-2-1 (nouvel article)

A. Diagnostic

Après l'avancée représentée par la loi relative aux musées de France de 2002, il apparaissait important de compléter en les renforçant les outils du contrôle scientifique et technique sur les musées de France. Le législateur avait souhaité initialement un cadre incitatif: une pratique d'une décennie a montré toute sa pertinence mais aussi la nécessité de mieux l'encadrer encore, voire de le renforcer sur certains points.

Le projet scientifique et culturel (PSC) est un document de constat, de perspectives et d'orientation, qui a montré, pour les musées qui se sont livrés à cet exercice, l'étendue de son rôle structurant, tant, en interne, pour les équipes des musées que pour les tutelles de ces musées et/ou propriétaires des collections. Les modalités d'approbation du PSC par l'Etat en font un outil précieux dans son dialogue avec les collectivités territoriales propriétaires de collections de musées de France.

En ce qui concerne la restauration, conformément à la loi relative aux musées de France, désormais intégrée au code du patrimoine, les projets de restauration portant sur les biens des collections des musées de France sont soumis, pour examen et avis, aux commissions scientifiques régionales ou inter-régionales des collections des musées de France compétentes dans ce domaine, dans lesquelles l'Etat est représenté par le conseiller pour les musées de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), par un membre du Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF).

A la lumière de certains cas récents, il est apparu que l'avis défavorable de la commission ou les prescriptions qu'elle émettait n'étaient pas toujours suivis par les propriétaires des collections, ce qui pouvait créer un risque de dégradation des biens concernés. En conséquence, une possibilité de mieux contrôler l'exécution de ces projets de restauration semble nécessaire.

Enfin, le cadre juridique des musées de France n'a pas prévu de réponse coercitive à certains problèmes, ni de procédure pour y remédier. Il convient d'assortir le pouvoir de prescription de l'Etat d'un « droit de suite » et de créer des niveaux de réponse gradués, en amont de la procédure de péril, en cas de non respect de leurs obligations par les musées de France.

B. Objectifs poursuivis

B1 – Mieux encadrer le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les musées de France

La modification de l'article L. 442-1 prévoit l'obligation pour les musées de France d'élaborer un projet scientifique et culturel (PSC). L'élaboration de ce PSC devient une nouvelle condition pour l'octroi de l'appellation « Musée de France ». La combinaison avec les missions permanentes des musées de France énoncées à l'article L. 441-2 renseigne sur les sujets que doit traiter le PSC.

Il s'agit ainsi d'affirmer le rôle central du PSC dans l'exercice du contrôle scientifique et technique de l'Etat et dans la structuration du dialogue avec les musées de France territoriaux.

B2 - Renforcer le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur la restauration des biens des collections des musées de France

Pour éviter la mise en danger des biens, la modification de l'article L. 452-1 vise à permettre au ministre chargé de la culture, en cas de constat de non respect de l'avis défavorable ou des

prescriptions de la commission scientifique régionale des collections des musées de France, de faire arrêter les interventions et de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la préservation des biens concernés.

B3 - Mise en demeure d'un propriétaire de collections des musées de France défaillant et introduction d'une procédure de travaux d'office

L'objectif est de créer, sur le modèle du droit existant pour les monuments historiques, la possibilité pour l'Etat de mettre en demeure un propriétaire défaillant, en cas de problème concernant la conservation, la sécurité ou la sûreté, ainsi qu'une procédure de travaux d'office.

Si la conservation d'un bien est compromise par l'inexécution de travaux de restauration, d'entretien ou de conservation, l'Etat peut, sur décision motivée, faire procéder aux travaux nécessaires et imposer le délai de réalisation, avec une participation maximale de 50 % aux frais.

Ce renforcement du pouvoir coercitif de l'Etat pour l'application du livre IV dans le domaine de la restauration et de la conservation, inspiré du droit des monuments historiques, est harmonisé dans son économie générale et sa rédaction avec les propositions d'évolution du livre VI.

C. Impact

- En termes d'impacts juridiques, il convient de noter la création d'un article L. 452-2-1, destiné à instaurer l'exécution d'office des travaux.
- Les coûts pour l'Etat et le propriétaire de l'exécution des travaux d'office ainsi que les coûts éventuels de la procédure d'interruption des travaux représentent les principaux impacts économiques et financiers contenus dans l'adoption de ces mesures.
- Au plan des impacts administratifs, le dossier soumis pour une demande d'appellation devra comporter désormais, en plus de l'inventaire des collections, un projet scientifique et culturel élaboré au préalable et qui permettra aux instances consultatives de se prononcer sur la pertinence de la demande. Cela nécessitera un examen plus approfondi du dossier de demande d'appellation "musée de France" par le service des musées de France mais ce dernier devrait pouvoir faire face à cette charge administrative. Par ailleurs, la procédure d'interruption des travaux devra être formalisée.
- Quant aux impacts sur les collectivités territoriales, qui sont majoritairement propriétaires des collections publiques muséales, ils consistent notamment dans le fait qu'elles devront se conformer à cette nouvelle obligation du PSC pour solliciter une appellation "musée de France".

En tant que propriétaires de collections des musées de France, elles pourront aussi être concernées par le nouveau dispositif, destiné à assurer une meilleure exécution des avis de la commission scientifique régionale compétente pour la restauration et devront se conformer plus strictement aux avis de la commission scientifique régionale en restauration pour les projets d'intervention sur les collections des musées de France leur appartenant.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour préciser les modalités d'élaboration et d'approbation du projet culturel et scientifique des musées de France ainsi que les conditions et modalités d'application de la procédure d'interruption des interventions de restauration non conformes. En ce qui concerne les procédures de mise en demeure des propriétaires des collections de musées de France et de travaux d'office, leur déclinaison au plan réglementaire s'inspirera aussi de l'existant en matière de monuments historiques.

En complément, des sanctions administratives ou pénales devront être envisagées.

LIVRE V : Archéologie

Mesure n° 1 : Zones de présomption de prescription archéologique

Article du code du patrimoine impacté par le projet de loi:

L. 522-5

A. Diagnostic

Créées par la loi n° 2003-707 du 1er août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, les zones de présomption de prescription archéologique (ZPPA) sont des instruments de gestion administrative participant de la programmation archéologique nationale. Elles ont pour objectif de protéger le patrimoine archéologique par une utilisation rationnelle des ressources. Elles ont un double effet. Tout d'abord, de délivrer les informations scientifiques sur la sensibilité avérée archéologique d'un territoire, sur des secteurs géographiques favorables à une occupation humaine, sur les enjeux de sauvegarde et d'étude du patrimoine archéologique. Également, de provoquer la transmission automatique des dossiers relatifs à certaines procédures d'aménagement du territoire conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. A l'intérieur des « zones de présomption », les dossiers des projets soumis à permis de construire, à permis d'aménager ou à permis de démolir doivent obligatoirement être transmis au préfet de région, lorsqu'ils portent sur des emprises au sol supérieures à un seuil fixé dans l'arrêté de zonage. En l'absence de fixation de ce seuil, l'ensemble des dossiers des projets soumis à permis de construire, à permis d'aménager ou à permis de démolir doit être transmis. A l'intérieur mais aussi en dehors des « zones de présomption », doivent être transmis au préfet de région les dossiers des lotissements de plus de 3 hectares et ceux des affouillements ou exhaussements liés à des opérations d'aménagement d'une superficie supérieure à 10 000 m² et affectant le sol sur une profondeur de plus de 0,50 mètre. S'agissant des exhaussements et des affouillements, les seuils peuvent être réduits sur tout ou partie de la « zone de présomption » dans l'arrêté de zonage, si le préfet région estime que les circonstances locales en terme de préservation du patrimoine archéologique l'exigent.

Il revient aux services instructeurs compétents de transmettre aux services de la Préfecture de région (Service Régional de l'archéologie, l'ensemble des dossiers de demandes de permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir relatifs à des projets situés dans ces zones.

Le régime de prévention, posé par l'article 522-5 du code du patrimoine, s'appuie sur la connaissance archéologique et historique d'un territoire qui se traduit par des actions d'information et par une politique de gestion du patrimoine archéologique sur un territoire. La clef de voûte de cette politique de prévention est portée par la carte archéologique nationale qui rassemble et ordonne les données archéologiques disponibles. C'est dans le cadre de l'établissement de la carte archéologique, que l'Etat peut définir des zones où les projets d'aménagement affectant le sous-sol sont présumés faire l'objet de prescriptions archéologiques préalablement à leur réalisation.

La caractérisation de ces zones s'appuie sur le travail d'inventaire fondamental (collecte) et de gestion documentaire (interprétation) assurés par les services régionaux de l'archéologie (SRA) au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Le projet de zonage archéologique traduit la qualité de l'expertise scientifique. Il entre à la fois dans la catégorie dite « zonage de connaissance », puisqu'il livre des informations pertinentes liées à une problématique donnée et dans la catégorie dite « zonage d'exception », puisqu'il définit des zones à l'intérieur desquelles s'appliquent des procédures d'exception.

Les éléments de réponse sont traduits sous une forme écrite et sous une expression cartographique. Ils sont soumis pour avis à la Commission Interrégionale de Recherche Archéologique territorialement compétente.

La publicité des arrêtés est assurée par un affichage en mairie pendant un mois, par la publication au recueil des actes administratifs de la préfecture de département.

Ils sont également tenus à la disposition de toute personne qui en fait la demande auprès de la mairie et de la DRAC.

Ces mesures de publicité s'avèrent largement insuffisantes pour assurer une information optimale des porteurs de projets. En particulier, l'absence de mention de ces zones dans les documents d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme, constitue une faiblesse du dispositif quant à l'objectif d'information et d'alerte.

B. Objectifs poursuivis

Le projet de loi n'entend pas modifier les effets juridiques des zones de présomption de prescription mais les renforcer

A cette fin, en reconnaissant explicitement de la qualité de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation du sol dans un but de conservation ou mise en valeur des sites patrimoniaux et des vestiges archéologiques, la loi fait le lien avec l'obligation d'annexion des ZPPA dans les documents d'urbanisme qui sont les documents de référence pour toute personne projetant des travaux, et donc de nature à créer les conditions d'une sensibilisation à l'éventuel aléa archéologique très en amont de la préparation du projet.

Cette qualification permettra également la mention de l'existence d'une telle zone dans les certificats d'urbanisme appelant ainsi l'attention des porteurs de projet sur les contraintes susceptibles de peser sur les travaux envisagés.

Par ailleurs, une modification est apportée aux conditions d'élaboration des arrêtés de zonage qui devront désormais faire l'objet d'une enquête publique assurant en cela la meilleure information possible du public et des élus avec une grande pédagogie de la part des services pour transmettre cette information en vue d'une meilleure appropriation par la population.

C. Impact

C.1. Impact administratif

Le travail d'élaboration ou de révision d'une ZPPA fait d'ores et déjà partie des missions incombant aux DRAC/SRA, il n'est pas en tant que tel impacté par la mesure législative.

L'impact administratif réside dans la nécessité nouvelle de procéder à une enquête publique préalable à la création ou la modification d'une telle zone. Les DRAC seront chargés d'organiser l'enquête publique pour les arrêtés de ZPPA devant devenir des servitudes d'utilité publique sans attendre l'échéance de modification ou de révision du document d'urbanisme au sein duquel elles ont vocation à s'intégrer.

Une telle procédure devra demeurer exceptionnelle, l'ajout des arrêtés de ZPPA à l'occasion de la phase du porter à connaissance de l'Etat lors des procédures d'élaboration, de modification ou de révision des documents d'urbanisme devant être privilégié. Dans ce cas l'enquête publique initiée par la collectivité locale pour le document d'urbanisme devra intégrer la question de la ZPPA et l'Etat participera à l'organisation de cette enquête publique.

Il s'agit d'une procédure connue au sein des DRAC qui organisent ou contribuent déjà aux enquêtes

publiques en matière d'espaces protégés.

Par ailleurs, l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication a engagé un chantier de méthodologie qui permettra de fournir des outils et recommandations pratiques aux services déconcentrés en vue d'améliorer la qualité et la lisibilité des ZPPA.

C.2. Impact financier

L'impact financier concerne les services de l'Etat qui devront financer ou participer au financement de l'enquête publique.

L'estimation du coût est faite par comparaison avec des procédures d'enquête publique menées par les DRAC. Portant sur les secteurs sauvegardés et les périmètres de protection modifiés. La dépense couvre les émoluments versés au commissaire-enquêteur et les frais annexes. La fourchette de prix moyen est de 2000 à 7000 €, pouvant parfois atteindre 10 000 €. L'enveloppe pour les frais annexes est d'environ 1000 €

A l'échelle nationale, en dix ans, 6500 communes sont concernées par un arrêté. Environ 300 arrêtés sont élaborés ou modifiés dans les services chaque année .

Impact juridique

La mesure proposée ne modifie pas les effets juridiques produits par la création d'une ZPPA (effets décrits au point A Diagnostic) mais constitue une amélioration en termes de sécurité juridique pour les citoyens grâce à l'information portée par l'enquête publique et l'insertion de la ZPPA dans les documents d'urbanisme.

Impact sur le fonctionnement de la justice

Depuis leur création par la loi n°2003-707 du 1^{er} août 2003, les ZPPA n'ont fait l'objet que d'une seule contestation contentieuse qui s'est soldée par un jugement de rejet de la requête par le juge administratif (TA Strasbourg, 20 avril 2010, Baumgarten).

Il n'y a pas de raison de penser que la mesure proposée soit de nature à augmenter le nombre de recours.

D. Modalités d'application

Les zones de présomption de prescription définies par des arrêtés antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi continueront de produire leurs effets quant à la transmission obligatoire des dossiers d'urbanisme. En revanche, elles ne bénéficieront pas des nouvelles mesures de publicité.

Les services régionaux de l'archéologie seront amenés à réviser progressivement les zones existantes et à définir de nouvelles zones en fonction de l'avancement des connaissances archéologiques sur le territoire.

En pratique, ces travaux seront le plus souvent rythmés par les projets d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme qui constitueront une opportunité pour le travail d'organisation et de restitution des connaissances archéologiques.

Mesure n° 2 : Rôle des collectivités territoriales dans la contribution aux actions de valorisation

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

A. Diagnostic

Partant du constat que les agents des services archéologiques des collectivités territoriales développent des programmes de recherche ou contribuent à des programmes interinstitutionnels, la commission du livre blanc a préconisé d'assurer à tous les opérateurs une égalité de traitement face aux activités de recherche qu'ils assument déjà en demandant notamment que la recherche figure au titre des missions officielles de ces opérateurs d'archéologie préventive.

Par ailleurs, la loi a confié à l'INRAP une mission nationale relative à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et à la diffusion de leurs résultats qui ne se limite pas aux opérations réalisées par l'établissement lui-même. Le livre blanc a également souligné la place importante de l'INRAP et la nécessité de réaffirmer sa responsabilité particulière dans le dispositif national.

B. Objectifs poursuivis

Les modifications projetées vise en premier lieu à conforter le rôle de l'INRAP dans ses responsabilités particulières en matière d'exploitation scientifique telles que définies par l'article L. 523-1 du code du patrimoine. Celui-ci a en effet le devoir d'assurer la valorisation non seulement des opérations qu'il réalise mais également de celles qui sont réalisées par d'autres opérateurs qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas en assurer l'exploitation scientifique. Dès lors, dans l'intérêt général de la recherche et dans le souci d'une bonne gestion, cela implique pour l'établissement public d'avoir une certaine visibilité sur les actions de valorisation menée par d'autres acteurs, notamment les collectivités territoriales, afin de ne pas s'y substituer, de ne pas faire de doublon, d'apporter son concours si nécessaire et de définir des priorités sur les actions à mener en propre ou les partenariats à rechercher.

En second lieu, le projet de loi constitue une avancée forte pour les collectivités territoriales qui se sont engagées dans le domaine de l'archéologie préventive en reconnaissant explicitement leur rôle en matière de valorisation. Ainsi, sans remettre en cause la capacité de ces services à initier et conduire de manière autonome des actions d'exploitation scientifique et de diffusion des résultats, la loi reconnaît également la vocation de ces services à contribuer à la mission nationale confiée à l'INRAP.

C. Impact

C.1. Impact pour les collectivités territoriales

L'archéologie de collectivités territoriales compte 110 services. Certains se consacrent à l'archéologie préventive, aujourd'hui 69 services sont ainsi agréés qui se décomposent en 25 villes, 9 communautés d'agglomération, 34 départements et un établissement interdépartemental.

83 % des agents affectés à l'archéologie préventive dans un service de collectivités territoriales sont titulaires d'un Bac+5.

Sur 505 agents de collectivités territoriales dont le service est agréé, 120 font partie d'unités mixtes de recherche (UMR) ou participent à un programme collectif de recherche (PCR).

Entre 2009 et 2012, 914 publications issues d'agents de collectivités territoriales ont été recensées, soit près de 230 publications par an.

La contribution des archéologues des collectivités territoriales est loin d'être négligeable et cet apport sera mieux identifié et s'articulera mieux à l'action de l'INRAP.

C.2. Impact financier

Il est difficile de procéder à une évaluation chiffrée car le niveau de financement dépend du type d'actions menées (journées portes ouvertes, expositions, publications, etc) mais on peut espérer une rationalisation de l'utilisation des crédits publics grâce à la mutualisation de moyens qui sera ainsi mise en œuvre entre l'établissement public INRAP et les collectivités territoriales.

D. Modalités d'application

Sous les conditions prévues à l'article L 523-1 du code du patrimoine qui confie à l'établissement public la mission d'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et la diffusion de leurs résultats, les archéologues des collectivités territoriales pourront y être associés.

Mesure n° 3 : Améliorer le contrôle scientifique et technique des projets scientifiques d'intervention en le faisant exercer préalablement à la signature du contrat de fouille préventive

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L 523-9 du code du patrimoine

A. Diagnostic

Le fait de donner la maîtrise d'ouvrage des fouilles préventives à l'aménageur du projet réalisé par la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive a confié, de fait, la responsabilité de procéder au choix scientifique de l'opérateur à des aménageurs dont ce n'est pas le métier. Ceux-ci doivent en effet choisir l'opérateur archéologique en charge de la réalisation de la prescription établie par le service régional de l'archéologie (SRA) sans avoir la maîtrise du critère scientifique qui doit participer à ce choix. En outre, le bilan de cette pratique conduit à constater un allongement des délais de la procédure du fait des échanges rendus nécessaires entre l'aménageur et le service prescripteur lorsqu'il ne valide pas le responsable scientifique pressenti et/ou le cahier des charges scientifique.

En octobre 2012, le ministère de la culture a installé une commission d'évaluation scientifique, économique et sociale du dispositif d'archéologie préventive chargée de réaliser un bilan de la mise en œuvre du dispositif législatif et réglementaire et de formuler des propositions pour son évolution. Dans son livre blanc remis en mars 2013, la commission a fait le constat que la validation de la qualité scientifique du projet d'intervention proposé par l'opérateur était une nécessité qui a été prise en compte de manière très imparfaite dans la réglementation actuelle : la mise en œuvre du projet de l'opérateur est subordonnée à la délivrance par l'État d'une autorisation, celle-ci étant accordée à la condition que le projet soit conforme au cahier des charges scientifique établi par le service régional de l'archéologie (SRA). Or, cette autorisation de fouille ne peut être sollicitée qu'après que le contrat a été signé entre l'aménageur et l'opérateur. Cette organisation ne permet pas au contrôle scientifique et technique de l'Etat de s'exercer suffisamment en amont, le SRA ne disposant que d'un « simple droit de veto », et nuit grandement au contrôle de la qualité scientifique des opérations archéologiques. En outre, si l'État refuse de délivrer cette autorisation, l'aménageur se voit contraint de conclure un nouveau contrat, voire de changer d'opérateur, ce qui risque d'allonger les délais et donc d'augmenter les coûts de l'opération.

La Commission d'évaluation a donc proposé de modifier les textes en inversant le calendrier de

cette procédure : les projets des divers opérateurs mis en concurrence devront avoir fait l'objet de la validation scientifique du SRA avant que l'aménageur ne choisisse l'opérateur sur ses propres critères.

B. Objectifs poursuivis

La réforme vise à améliorer l'exercice du contrôle scientifique et technique par les services de l'Etat en rendant obligatoire la transmission des offres reçues par l'aménageur afin que le service régional d'archéologie puisse les examiner et indique celle(s) dont le projet scientifique d'intervention correspond à une réalisation scientifique de qualité de la prescription. Cette transmission se ferait sans indication du montant de l'offre formulée. Il reviendrait ensuite à l'aménageur de retenir parmi les offres validées celle qui lui correspondrait également en termes de prix, de délais et de modalités de réalisation du chantier.

Ainsi, le dispositif permettra d'améliorer la conciliation des intérêts respectifs de la recherche scientifique et du développement économique.

C. Impact

C.1. Impact juridique

La mesure proposée vise à rendre à l'Etat la responsabilité du choix scientifique de l'opérateur archéologique. Elle a pour effet d'instaurer une phase obligatoire de contrôle scientifique et technique exercée par les services de l'Etat -DRAC/SRA – en amont de la signature du contrat entre l'aménageur et l'opérateur.

Ainsi, si l'aménageur reste maître des autres critères de sélection des offres, tels que le prix ou les délais de réalisation proposés, le critère scientifique est lui sous la responsabilité de l'Etat..

La nature du contrôle exercé, c'est-à-dire la vérification de la conformité du projet scientifique d'intervention établi par un opérateur de fouille archéologique aux objectifs définis dans le cahier des charges scientifique annexé à la prescription de l'Etat, n'est pas nouvelle puisqu'un tel contrôle est aujourd'hui réalisé préalablement à la délivrance de l'autorisation de fouille. La sélection ainsi réalisée par l'Etat est objective, elle ne porte que sur les aspects scientifiques du projet et dès lors que les exigences en la matière sont respectées, plusieurs projets peuvent être validés par l'Etat.

En revanche le projet de loi effectue une réorganisation de la chaîne opératoire en instaurant une procédure qui a pour effet d'encadrer la liberté contractuelle de l'aménageur ; celui-ci sera en effet contraint de choisir un opérateur dont le projet scientifique aura été préalablement validé par l'Etat.

Cette phase de sélection scientifique préalable ne constitue pas une pré-autorisation de fouille. Après signature du contrat de fouille entre l'aménageur et l'opérateur, l'obtention de l'autorisation administrative, ainsi que la désignation du responsable scientifique de l'opération restent nécessaires mais ces phases de la procédure seront facilitées et le délai réglementaire d'instruction pourra être réduit en conséquence.

C.2. Impact administratif

L'étude vise à apprécier notamment la charge de travail supplémentaire qui en découlerait pour les services régionaux de l'archéologie.

L'étude est basée sur des données chiffrées provenant :

1. des SRA pour les années 2009 à 2011. Ces données sont, par année et par région :
Nombre d'autorisations de fouille préventive délivrées aux aménageurs (tableau 1) ;
Répartition de ces opérations entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'ouvrage privée (tableau 2) ;
2. de l'INRAP (observatoire de la concurrence) pour l'année 2011 :
–Nombre des réponses à appels d'offre présentées par les opérateurs archéologiques.

Cette dernière source appelle des commentaires. Les valeurs prises en compte résultent des enquêtes menées par l'INRAP auprès des aménageurs à l'issue des procédures d'attribution des marchés publics de fouille. Il ne s'agit donc pas de résultats établis à partir de l'ensemble des marchés publics de fouilles archéologiques, mais seulement de ceux pour lesquels l'INRAP a été retenu par l'aménageur.

Par ailleurs, si les aménageurs privés sont en droit de solliciter des propositions auprès de plusieurs opérateurs, seule l'offre qu'ils retiennent en définitive est soumise à l'examen du préfet de région. Le projet de mesure législative n'a pas pour effet de modifier la faculté de l'aménageur privé sur ce point. Il est toutefois possible que certains d'entre eux souhaitent recueillir l'avis des services compétents avant de conclure le contrat avec l'opérateur retenu.

Les données disponibles permettent d'établir les indicateurs suivants :

432 fouilles préventives sont en moyenne autorisées chaque année, soit 17 opérations par région.

Les opérations induites par un aménagement public représentent 54% des projets scientifiques d'intervention (PSI) examinés. Soit, en moyenne, 232 opérations par an (9 opérations par région).

Des données de l'INRAP, on constate qu'à un appel d'offre public répondent entre un et cinq opérateurs selon la distribution suivante :

Nombre d'offres	1	2	3	4	5
%	32 %	38 %	22 %	5 %	3 %

En appliquant cette répartition à la moyenne des opérations autorisées chaque année pour un aménagement public, on obtiendrait, si la mesure était adoptée, un nombre théorique de PSI à examiner distribué comme suit :

	Nombre de PSI par appel d'offre					TOTAL
	1	2	3	4	5	
Appels d'offre	74 (32 %)	88 (38 %)	51 (22 %)	12 (5 %)	7 (3 %)	232 (100 %)
Nombre de PSI	74	176	153	48	35	486

Le nombre total de PSI annuels à examiner pour les fouilles soumises à appel d'offres public serait de 486, soit 19 par région.

Le nombre total de PSI à examiner chaque année par l'ensemble des services représenterait donc :

PSI des demandes d'autorisation de fouille par aménageur privé :	200
PSI d'offres sur marchés publics :	486
TOTAL :	686

En hypothèse haute, si chaque appel d'offre public entraînait l'examen de cinq PSI cela représenterait 1160 PSI, auxquels il faut ajouter les PSI des demandes d'aménageurs privés (200), soit 1360 PSI par an.

Estimation de la charge pour les services :

1/ Hypothèse moyenne

D'après les données ci-dessus, les SRA auraient à examiner :

PSI des demandes d'autorisation de fouille par aménageur privé :	200
PSI d'offres sur marchés publics (selon clé répartition INRAP) :	486
TOTAL :	686

Aujourd'hui ils examinent un PSI par opération, soit un total de 432.

Ils devront donc examiner 254 PSI supplémentaires.

A raison d'un temps d'examen d'environ une journée par PSI (8 heures étant ici considérée comme une durée haute), la charge de travail supplémentaire serait de : 2032 heures.

Soit : 1,5 ETPT

2/ Hypothèse haute

Si tous les marchés publics généraient 5 offres.

Les SRA auraient donc à examiner

PSI des demandes d'autorisation de fouille par aménageur privé :	200
PSI d'offres sur marchés publics :	1160
TOTAL :	1360

Aujourd'hui ils examinent un PSI par opération, soit un total de 432.

Ils devraient donc examiner 928 PSI supplémentaires.

A raison d'un temps d'examen de l'ordre d'une journée par PSI la charge de travail supplémentaire serait de : 7424 heures.

Soit l'équivalent de 5 ETPT au niveau national à répartir entre 26 services régionaux, lesquels comptent actuellement 336 ETPT toutes catégories de personnels confondues.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser les modalités de mises en œuvre de cette nouvelle procédure.

Un délai raisonnable devra être imparti aux services de l'Etat pour apprécier la qualité scientifique des projets des opérateurs tout en veillant à ne pas allonger la durée globale du processus d'archéologie préventive.

Mesure n° 4 : Refonte du régime juridique applicable au mobilier archéologique

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi:

L. 523-12, L. 523-14, L. 531-5, L. 531-11, L. 531-16, L. 531-17, L. 531-18, L. 541-2, L. 541-3, L. 541-4, L. 541-5, L. 541-6

A. Diagnostic

Les règles relatives à la propriété des vestiges archéologiques mobiliers sont fixées par la loi, elles résultent de l'application combinée de dispositions du code civil et de dispositions du code du patrimoine.

Le régime juridique actuel est insatisfaisant à plusieurs égards.

En premier lieu, il présente une très grande complexité dans la mesure où la propriété des vestiges varie en fonction de la nature mobilière ou immobilière du bien, du lieu et des circonstances de sa découverte. Il en résulte également une diversité dans la reconnaissance du délai d'étude qui permet à l'Etat de se voir confier le mobilier archéologique pour procéder à son étude scientifique ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Synthèse des régimes de propriété du patrimoine archéologique et des délais d'études associés

Type de vestige et circonstances de la découverte	Propriétaire(s) du vestige	Délai d'étude	Textes de référence
Mobilier issu de fouilles autorisées par l'Etat	Propriétaire du terrain	Aucun délai prévu par la loi, dépend uniquement d'un accord entre le propriétaire du terrain et le titulaire de l'autorisation de fouille.	Art. L. 531-1 et s du code du patrimoine Art. 552 du code civil
Mobilier issu de fouilles exécutées par l'Etat	Partage entre l'Etat et le propriétaire du terrain	Mobilier confié à l'Etat pour un délai de 5 ans maximum	Art. L. 531-11 du code du patrimoine et art. 716 du code civil
Mobilier découvert fortuitement	Partage entre l'inventeur et le propriétaire du terrain	Mobilier confié à l'Etat pour un délai de 5 ans maximum	Art. L. 531-16 du code du patrimoine et art. 716 du code civil
Mobilier issu d'opérations préventives	Partage entre l'Etat et le propriétaire du terrain sauf si renoncement de celui-ci / Possibilité de transfert de propriété à titre gratuit de l'Etat vers une collectivité territoriale	Mobilier confié à l'opérateur d'archéologie, sous le contrôle de l'Etat, pour un délai de 2 ans maximum	Art. L. 523-12 et L. 523-14 du code du patrimoine
Bien culturel maritime situé dans le domaine public maritime	Etat si le propriétaire n'est pas identifiable	Sans objet	Art. L. 532-2 du code du patrimoine
Immeuble	Commune ou Etat si renoncement de celle-ci	Sans objet	Art. L. 541-1 du code du patrimoine

La diversité de ces régimes de propriété n'est absolument pas justifiée sur le plan scientifique ou patrimonial. L'intérêt et la valeur qui s'attachent au patrimoine archéologique, qu'il soit meuble ou immeuble, situé à terre ou sous les eaux, découvert à l'occasion de fouilles préventives ou programmées, résident dans l'information scientifique que son étude peut apporter à la connaissance de l'histoire de l'humanité.

L'absence d'unité dans les dispositions relatives au délai d'étude n'apparaît pas plus justifiée sur le plan scientifique. Or la possibilité de mener de telles études est l'une des principales justifications des interventions archéologiques de terrain lesquelles n'ont de sens que si elles permettent de répondre à la mission de service public consistant à restituer à la communauté scientifique et aux citoyens les données recueillies sur l'histoire du développement de l'humanité.

En second lieu, trois types de découvertes – les découvertes fortuites, les fouilles réalisées d'office

par l'Etat et les opérations préventives - conduisent à un régime de partage de propriété qui est une aberration scientifique.

D'une part il conduit à disperser des éléments du patrimoine archéologique qui présente une cohérence scientifique parce qu'issus d'un même site archéologique et dont l'étude, à court comme à long terme, nécessite d'avoir accès à l'ensemble.

D'autre part, pour réaliser un partage à parts égales suivant les règles du droit civil, il implique d'attribuer une valeur vénale à des biens dont la valeur est avant tout scientifique. La démarche archéologique fait abstraction de la valeur esthétique ou marchande de ces éléments et ne retient que la valeur d'information de l'objet, liée à son contexte scientifique de découverte. A ce titre, dans une perspective de restitution historique, un tesson de céramique d'une matière particulière ou de forme inédite peut avoir bien plus de valeur scientifique qu'un vase entier de la même époque mais dont la typologie est déjà connue.

Cette situation constitue en outre une charge de travail particulièrement complexe pour les services régionaux de l'archéologie chargés de leur mise en œuvre. La recherche des propriétaires de terrain – qui ne sont pas systématiquement connus des services de l'Etat au moment de l'intervention archéologique – la procédure de partage, le recours éventuel à un expert sont autant de missions à caractère administratif qui excèdent les compétences scientifiques des agents et qui ont connu un accroissement considérable avec le développement de l'archéologie préventive.

A titre d'exemple, on peut mentionner le cas des aménagements d'infrastructures linéaires de transport (autoroutes, voies ferrées, ...) pour lesquels des opérations de diagnostic et de fouilles importantes sont conduites sous la maîtrise d'ouvrage d'un aménageur (concessionnaire, RFF, ...) qui n'est généralement pas encore propriétaire des terrains au moment de l'intervention archéologique. A l'issue des opérations, ce sont plusieurs dizaines voire centaines de propriétaires – parfois une centaine de propriétaires pour un kilomètre d'aménagement linéaire - que le SRA doit rechercher pour engager la procédure d'attribution de propriété prévue par le code du patrimoine.

En amont, cette situation représente également une difficulté importante pour l'opérateur d'archéologie préventive : celui-ci doit en effet enregistrer « géographiquement » chacune des découvertes archéologiques – de la structure immobilière au plus petit tesson de poterie – afin de la placer dans un contexte scientifique de mise au jour. Mais il faudrait également que cet opérateur rattache chacune de ces découvertes à une parcelle en fonction de son propriétaire au moment de la découverte, en tenant compte des mutations de propriété qui peuvent intervenir au cours de l'opération.

Enfin, le partage, lorsqu'il peut être mené à bien, est précédé d'une longue période pendant laquelle le mobilier se trouve dans une situation juridique d'indivision qui constitue souvent un obstacle aux actions que l'Etat souhaite ou doit mener relativement à ce mobilier. En particulier, lorsqu'il apparaît justifié de procéder à la restauration de certains objets, cette restauration permettant une valorisation mais étant même parfois une mesure nécessaire de mise en état pour étude, le coût de telles opérations peut s'avérer rédhibitoire si l'on considère que l'objet sera finalement attribué à une personne privée. De la même manière, la circulation de ces biens hors des frontières nationales qui s'avèrent nécessaire pour des analyses ou des projets de valorisation est compliquée par la nécessité d'obtenir l'accord de propriétaire qui ne sont pas encore connus.

B. Objectifs poursuivis

Le patrimoine archéologique est le bien commun de la nation en tant qu'il permet de retracer l'histoire du développement de l'humanité. Il importe de pouvoir étudier, conserver et transmettre aux générations futures ses éléments, fragiles et non renouvelables, dans le seul souci de l'intérêt général et en dehors de toute logique commerciale.

A l'instar des principes fondamentaux adoptés par la communauté internationale pour le patrimoine culturel subaquatique dans le cadre de la Convention Unesco du 2 novembre 2001 que la France a ratifié en décembre 2012, la loi française doit garantir que les éléments du patrimoine archéologique mis au jour sont conservés dans l'intérêt de l'humanité et ne doivent faire l'objet d'aucune exploitation commerciale. (article 2 de la convention, points 1 et 7).

Une première étape a été franchie avec la loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive qui a consacré, pour l'avenir, la propriété publique des vestiges immobiliers (article L. 541-1 du code du patrimoine).

Le présent projet de loi a pour objectif d'étendre cette propriété publique à l'ensemble des vestiges mobiliers qui seront mis au jour postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Le projet de loi ne retient donc pas une option qui aurait consisté à attribuer la propriété de l'ensemble des vestiges découverts au propriétaire du terrain sur lequel les mobiliers archéologiques ont été mis au jour. Cette solution aurait sans doute eu l'avantage de mettre fin au régime de partage mais aurait nécessité, pour permettre la réalisation des missions de service public consistant en l'étude, à court et long terme, à la conservation pérenne, à la valorisation et à la mise à disposition de tous de ce patrimoine, un encadrement très strict de l'exercice de ce droit de propriété et donc un contrôle scientifique et technique des services de l'Etat très important, incompatible avec les moyens matériels et humains dont disposent aujourd'hui les SRA.

Le projet de loi retient donc le principe de l'appropriation qui concernera en premier lieu l'Etat. Celui-ci pourra opérer des transferts de propriété à titre gratuit vers les collectivités territoriales désireuses de s'investir dans la conservation et la valorisation de ce patrimoine. Un tel dispositif existe aujourd'hui pour les mobiliers appartenant à l'Etat et découverts à l'occasion de fouilles préventives. Le dispositif sera ainsi étendu à tous les biens archéologiques mobiliers indépendamment des conditions de leur découverte.

En ne distinguant plus selon les circonstances de la découverte et en mettant fin au régime de partage de propriété, cette mesure a également pour objectif de simplifier et rationaliser l'action des services de l'Etat chargés de l'archéologie en recentrant leurs missions sur la gestion scientifique et patrimoniale de ce patrimoine.

C. Impact

C.1. Impact administratif

La réforme présente un impact positif en termes de charge de travail pour les services de l'Etat qui n'auront plus à assurer les procédures de dévolution de propriété, procédures qui ne sont pas toujours mises en œuvre dans les délais impartis faute de moyens humains suffisants dans les services régionaux de l'archéologie.

C.2. Impact financier

Elle présente par ailleurs un impact financier dans la mesure où l'Etat, et les collectivités locales qui demanderont un transfert de propriété, doivent disposer des équipements nécessaires pour assurer la conservation et permettre l'étude scientifique de ce patrimoine.

Le ministère de la culture a initié en 2007 une politique de développement des centres de conservation et d'étude (CCE) pour répondre aux enjeux de gestion du patrimoine archéologique mobilier mis au jour.

A ce jour, 20 projets de CCE ont bénéficié de financements de l'Etat (15 sont opérationnels et 5 en cours de réalisation) Le financement de ces opérations se situe dans une moyenne 7 millions d'euros. (*nota : la SDA ne dispose pas de données complètes sur l'emploi par les DRAC des*

crédits délégués par l'administration centrale dans le cadre de la politique CCE. La SDAFIG semble avoir également des difficultés à consolider les informations qui remontent via Chorus. En tout état de cause, la fourchette constatée des financements accordés par l'Etat est très large – de moins de 100.000 euros à plus de 9 millions d'euros, selon la nature du projet qui peut aller de la « mise à niveau » d'équipement existants à dimension locale ou départementale à la création ex-nihilo d'un CCE à vocation régionale)

Une étude ayant pour objet l'estimation en volume des biens archéologiques dont l'Etat doit assurer la gestion est en cours de réalisation à la demande du MCC.

La mesure proposée par le projet de loi aura pour conséquence d'augmenter le volume de ce patrimoine mais cet effet sera tempéré par la mise en œuvre d'une politique de conservation raisonnée/sélective du patrimoine dont la doctrine administrative et scientifique est en cours de finalisation sur la base des travaux menées par les services du ministère depuis 18 mois et s'appuyant sur les réflexions de plusieurs groupes d'experts.

Par ailleurs, cette mesure est susceptible de présenter un impact financier positif pour le budget de l'Etat dans la mesure où, pour les découvertes à venir, il ne sera plus nécessaire de procéder à des revendications dans l'intérêt des collections publiques. Or, bien que la valeur du patrimoine archéologique réside en premier lieu dans son caractère scientifique, les procédures d'expropriation et de revendication conduisent à donner une valeur vénale, parfois très importante, à ces éléments. A titre d'exemple, un expert mandaté par les tribunaux judiciaires a estimé à 100.000 euros des vestiges mobiliers (ossements animaux) présents dans la grotte Chauvet alors même que la communauté scientifique s'interroge encore quant à leur caractère d'artefact.

C.3. Impact juridique

Enfin, le principe de l'appropriation publique pose la question de sa compatibilité avec les textes – Constitution et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme – qui protègent le droit de propriété. La mesure proposée ne prévoit pas en effet que l'appropriation publique des vestiges archéologiques mobiliers doit être précédée d'une indemnisation financière du propriétaire du terrain. Le Gouvernement estime en effet que s'agissant de biens dont le propriétaire n'avait pas connaissance avant la mise au jour, il ne peut se prévaloir à leur égard d'aucun droit de propriété. La présomption de propriété instaurée par l'article 552 du code civil selon lequel « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » peut ici être légitimement écartée sans que cela constitue une privation de propriété. En d'autres termes, le dispositif proposé ne semble pas devoir être analysé comme un régime d'expropriation devant être accompagné d'un mécanisme d'indemnisation. En outre, cette appropriation publique apparaît justifiée au regard de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à étudier, faire connaître et transmettre aux générations futures ce patrimoine archéologique qui est le bien commun de la nation.

Compte tenu de la nature particulière du patrimoine archéologique, de la nécessité d'assurer la cohérence scientifique des « collections » mises au jour et de les rendre accessible à tous, la mesure législative envisagée apparaît justifiée par une raison impérieuse d'intérêt générale, proportionnée à l'objectif poursuivi et seule de nature à permettre d'atteindre cet objectif.

D. Modalités d'application

Le nouveau régime de propriété publique entrera en vigueur à la publication de la loi. Il s'appliquera aux biens archéologiques mobiliers mis au jour dans le cadre de découvertes fortuites postérieures à cette date, de fouilles préventives ou programmées autorisées postérieurement à cette date ou de fouille réalisée d'office par l'Etat en vertu d'une décision postérieure à cette date.

La propriété des mobiliers mis au jour après l'entrée en vigueur de la loi dans le cadre d'opérations décidées ou autorisées avant cette date sera régie en application des dispositions actuellement en vigueur.

Pour assurer la gestion transitoire de ces biens, l'Etat disposera d'un délai d'étude de cinq ans

maximum, délai pendant lequel le mobilier lui sera confié pour qu'il réalise ou fasse réaliser – notamment par les opérateurs d'archéologie préventive – les études scientifiques nécessaires.

Afin d'assurer la protection des biens archéologiques mis au jour avant l'entrée en vigueur de la loi, le droit de revendication permettant à l'Etat d'acquérir des biens dans l'intérêt public est maintenu. La rédaction des dispositions afférentes actuellement réparties dans plusieurs sections du code du patrimoine en fonction des circonstances de la découverte est unifiée dans une disposition commune. En outre, l'exercice du droit de revendication est étendu en permettant à l'Etat de revendiquer pour le compte d'une autre collectivité publique qui en fait la demande.

Enfin, et dans le même souci de protection des vestiges déjà mis au jour, la loi crée la notion d'ensemble cohérent de biens archéologiques mobiliers afin d'éviter la dispersion de collections dont les nécessités d'étude scientifique commandent qu'elles demeurent réunies. Elle soumet également à déclaration préalable toute aliénation d'un bien archéologique mobilier.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de mise en œuvre de cette réforme.

Mesure n° 5 : Biens culturels maritimes - Convention UNESCO du 2 novembre 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique

Articles du code du patrimoine impactés par le projet de loi :

L. 532-1, L. 532-1-1, L. 532-14, L.532-15, L. 532-16, L. 532-17

A. Diagnostic

En droit international, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM) adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque) constitue la référence en matière de droit de la mer et fonde l'application géographique différenciée des compétences de l'Etat. Cette convention, qui consacre seulement deux articles aux objets archéologiques et historiques, s'est avérée peu appropriée à la gestion du patrimoine culturel subaquatique. Elle n'a pas débouché sur un mécanisme juridique de protection et a conduit à favoriser le droit du premier découvreur du bien au-delà de la mer territoriale et, par application de son article 303, de la zone contiguë.

En conséquence, une nouvelle convention internationale sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est venue compléter la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Adoptée à Paris par la conférence générale de l'UNESCO le 2 novembre 2001, cette convention retient des exigences minimales de protection du patrimoine culturel subaquatique afin d'en empêcher le pillage et la destruction. Elle permet de mieux protéger ce patrimoine selon sa localisation et ce, dans toutes les zones maritimes (zone économique exclusive, plateau continental et Zone en haute mer). Chaque Etat partie peut, s'il le souhaite, mettre en place un niveau de protection plus élevé. Cette protection est comparable à celle qui est accordée par d'autres conventions de l'UNESCO ou par des législations nationales relatives au patrimoine culturel terrestre, elle comporte également des aspects spécifiques au patrimoine culturel subaquatique.

La loi n° 2012-1476 du 28 décembre 2012 a autorisé la ratification par la France de cette convention qui est entrée en vigueur le 7 mai 2013 et a été publiée au Journal officiel de la République française par décret n° 2013-394 du 13 mai 2013.

B. Objectifs poursuivis

La France dispose depuis la loi n° 89-874 du 1^{er} décembre 1989 (désormais codifiée dans le livre V du code du patrimoine, articles L. 532-1 et suivants) d'un dispositif de protection spécifique pour le patrimoine culturel subaquatique que l'on désigne, en droit interne, par les termes de biens culturels maritimes (BCM). Cette législation permet de protéger et d'encadrer les recherches faites sur ce patrimoine lorsqu'il est situé dans le domaine public maritime ou dans la zone contiguë.

On entend par BCM situés dans le domaine public maritime ceux qui se trouvent entre 0 et 12 milles marins, puisque, selon l'article L. 2111-4 du Code Général de la Propriété des personnes publiques, le domaine public maritime naturel est constitué essentiellement du sol et du sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle des plus hautes eaux en l'absence de perturbations météorologiques, et la limite, coté large, de la mer territoriale ; les BCM situés dans la zone contiguë sont ceux qui sont localisés, « entre 12 et 24 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale, sous réserve d'accords de délimitation avec les Etats voisins » (articles L. 532.12 du code du patrimoine). On ajoutera que, sur l'emprise des cinq départements français d'Outre-mer et à Saint-Martin, sont également considérés comme des BCM les biens culturels localisés dans la zone dite des cinquante pas géométriques, à savoir une bande de 81,20 mètres de large localisée à terre au-delà de la laisse de haute-mer.

Le projet de loi vise à étendre, conformément à la convention précitée du 2 novembre 2001, ces mécanismes de protection et de contrôle aux biens culturels maritimes situés dans la zone économique exclusive (zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci qui ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale) ou dans la Zone en haute mer.

Les principaux objectifs de ces dispositions, en permettant l'application effective de la convention UNESCO du 2 novembre 2001, sont :

- d'obtenir une protection globale du patrimoine culturel subaquatique, où qu'il se trouve ;
- d'harmoniser les systèmes de protection de ce patrimoine avec ceux du patrimoine terrestre ;
- de fournir aux archéologues, aux autorités publiques et aux institutions chargées de la gestion des sites, des directives sur la façon de prendre en charge le patrimoine culturel subaquatique

C. Impact

C.1. Impact administratif

En matière de police des épaves maritimes et de protection des biens culturels maritimes, la France dispose depuis 1966 d'un département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM), compétent pour gérer scientifiquement et administrativement les biens culturels maritimes. Ce service à compétence nationale, qui a pleine compétence sur l'ensemble des eaux sous juridiction française, en métropole comme en outre-mer, est chargé d'y assurer l'inventaire, l'étude, la protection et la mise en valeur des biens culturels maritimes, qu'il s'agisse d'un objet isolé, d'une épave homogène ou d'un site terrestre aujourd'hui submergé.

La France dispose donc déjà des structures administratives propres à assurer l'application des textes dont la ratification fait l'objet de la présente fiche d'impact. Les principales décisions administratives porteront donc pour l'essentiel sur la nécessité de renforcer ou non ces structures, mais pas sur la création de nouvelles structures.

C.2. Impact financier

Un impact pour les finances publiques pourra résulter de la nécessité de renforcer les moyens humains du DRASSM mais celle-ci sera appréciée avec la mise en œuvre concrète des procédures issues de la Convention dont le volume peut difficilement être évalué à ce stade.

Impact juridique

Le projet de loi permet de traduire en droit interne des engagements internationaux de la France.

Impact sur le fonctionnement de la justice

Le projet de loi a pour effet d'étendre le champ d'application géographique de procédures existantes et des sanctions pénales associées. Il peut donc potentiellement générer une augmentation du contentieux administratif et judiciaire.

D. Modalités d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour harmoniser la partie réglementaire du code du patrimoine (livre V- titre III) avec cette réforme.

Mesure n° 6 : Renforcement de la protection des vestiges archéologiques - Mesures pénales

Dispositions législatives impactées par le projet de loi :

Code du patrimoine : articles L. 542-2, L. 544-1, L. 544-2, L. 544-3, L. 544-4-1, L. 544-5, L. 544-6, L. 544-7, L. 544-7-1, L. 544-8, L. 544-9, L. 544-10, L. 544-12, et L. 544-14

Code pénal : article 322-3-1

A. Diagnostic

Le patrimoine national connaît une menace sans précédent dans son histoire : les données archéologiques représentent une ressource finie qui n'est donc pas inépuisable et la recherche des objets archéologiques en tant que telle n'est pas une fin en soi. Il est urgent de renforcer la vigilance à tous les niveaux pour préserver ce qui peut l'être encore. Comme dans d'autres pays du monde, la lutte contre le pillage et la détection illégale représente en France un enjeu majeur pour la préservation du patrimoine archéologique et historique.

Une mesure efficace en termes de protection du patrimoine archéologique - priorité soulignée notamment par les instances de l'UNESCO – doit être accompagnée d'un ensemble de sanctions dissuasives. L'observation des activités de pillage puis de revente frauduleuse des objets détournés démontre le caractère lucratif de cette activité illégale et la sévérité relative des peines encourues et donc prononcées, voire l'absence de poursuites dans certains cas, ne semble plus assez dissuasive.

Par ailleurs, alors que la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives est venue renforcer le dispositif de répression pénale relatif au patrimoine culturel en aggravant les peines encourues en cas de vol, de destruction ou de dégradation de biens culturels, elle a paradoxalement restreint considérablement le champ de l'incrimination relative aux atteintes portées au patrimoine archéologique. Alors que l'ancien article 322-2 du code pénal permettait de sanctionner pénalement la destruction, la dégradation ou la détérioration d'« *un terrain contenant des vestiges archéologiques* », l'article 322-3-1 issu de la loi de 2008 a réduit cette incrimination aux « *terrains sur lesquels se déroulent des opérations archéologiques* ». Pourtant la protection qu'il convient d'apporter au patrimoine archéologique ne saurait se limiter aux vestiges mobiliers ou immobiliers mais doit également viser le terrain lui-même, c'est-à-dire le contexte géologique et stratigraphique dont l'observation est indispensable pour obtenir des informations scientifiques sur l'histoire de l'occupation humaine du territoire. Or, tous les terrains contenant des vestiges archéologiques ne font pas l'objet d'opérations de recherche, que les vestiges soient connus et conservés in situ ou que les vestiges ne soient pas encore connus.

Le juge pénal avait d'ailleurs consacré l'utilité de l'infraction prévue par l'ancien article 322 du code pénal en sanctionnant l'atteinte portée à des « *terrains contenant des vestiges archéologiques* » par des personnes ayant procédé à « *l'excavation d'environ 2500 m³ de sous-sol contenant d'importants vestiges gallo-romains* » (Trib. correctionnel Amiens, 21 septembre 2006) ou à « *la dégradation des couches archéologiques par la réalisation d'excavations faites lors de fouilles non autorisées* » (TGI Périgueux, 4 avril 2007). C'est également à l'occasion de ces affaires que l'Etat a obtenu pour la première fois, alors même qu'il n'était pas propriétaire des terrains, la reconnaissance d'un préjudice moral du fait de ces destructions, préjudice constitué par la perte irrémédiable de l'information scientifique. Ces condamnations n'auraient pu être rendues sur le fondement de l'actuel article 322-3-1 du code pénal.

Cependant, le pillage archéologique et le trafic illicite des biens archéologiques sont des phénomènes en plein essor. En effet, ils s'appuient, d'une part, sur des réseaux structurés de pillers et de revendeurs qui profitent de la méconnaissance de la législation par le grand public et plus particulièrement les utilisateurs de détecteurs de métaux. D'autre part, les sanctions pénales spécifiques à l'archéologie ne sont pas suffisamment dissuasives pour réduire ces phénomènes.

B. Objectifs poursuivis

Les actions engagées de sensibilisation des services enquêteurs et des parquets qui dirigent ces enquêtes doivent être accompagnées du renforcement des sanctions encourues, de telle sorte que celles-ci retrouvent un caractère dissuasif avant le passage à l'acte. Ce caractère dissuasif est d'autant plus important dans ce type d'infractions dont le préjudice scientifique ne peut pas être compensé ou indemnisé. La mission prioritaire de l'archéologie demeure la conservation de ce patrimoine commun, non renouvelable, en vue de sa transmission, dans son meilleur état de sincérité scientifique, aux générations futures.

Les modifications des dispositions pénales du code du patrimoine portent tout d'abord sur l'harmonisation des peines d'amende et d'emprisonnement prévues pour les biens archéologiques terrestres et les biens culturels maritimes, mais également entre les sanctions prévues en la matière entre les Livres V, VI et II du code du patrimoine.

Les modifications visent en outre à la création de peines complémentaires (confiscation, travail d'intérêt général, diffusion de la décision de justice) permettant de prévenir et de lutter plus efficacement contre les atteintes portées aux biens archéologiques. Elles visent également à préciser que le délai de prescription de l'action publique court à compter de la connaissance de l'infraction car, s'agissant d'infractions occultes, il suffit au contrevenant d'affirmer qu'il a commis les faits depuis plus de cinq ans pour éviter toute poursuite.

Enfin, une modification de l'article 322-3-1 du code pénal vise à rétablir l'incrimination relative à la destruction, la dégradation ou la détérioration lorsqu'elle porte sur le patrimoine archéologique.

C. Impact

Impact sur le fonctionnement de la justice

Par son objet, la réforme proposant de nouvelles sanctions pénales, elle aura potentiellement pour effet une augmentation des procédures judiciaires et contentieuses.

Les peines actuellement encourues n'ont en effet pas incité les parquets à poursuivre des faits constatés et signalés par des agents des services du ministère de la culture et de nombreux classements sans suite ont été prononcés.

Une action de sensibilisation auprès des magistrats est en cours et elle sera utilement renforcée par la précision des peines telle que la propose le projet de loi.

Impact pour les entreprises commercialisant des détecteurs de métaux

Le nombre d'utilisateurs de détecteurs de métaux est conséquent, ils sont d'autant plus difficiles à encadrer que les associations qui les fédèrent sont souvent créées à l'initiative d'importateurs et ou de revendeurs de matériels de détections. Il semble difficile d'établir parmi eux le pourcentage de ceux qui s'adonnent à leur loisir à des fins sans aucun lien avec la recherche de mobiliers archéologiques. Le nombre de pilleurs d'épaves est également difficile à estimer. En revanche, les sites Internet proposant de tels objets à la vente – sans précision d'origine - sont nombreux.

D. Modalités d'application

Face à la menace et à l'ampleur qu'elle prenait, le ministère de la culture et de la communication s'est fortement engagé dans la lutte contre le pillage.

La mise en œuvre de la loi s'accompagnera d'un renforcement des actions d'ores et déjà engagées par les services du ministère de la culture ; d'une part, des actions pédagogiques en vue de mieux informer ; d'autre part, parce que la prévention demeure inefficace face à certains publics, l'engagement de poursuites judiciaires, en lien avec les services de police et de gendarmerie, et sous le contrôle des parquets, en les accompagnant de mesures d'information et de sensibilisation à ce type d'infraction auprès des professionnels de ces secteurs.

Mesure n° 7 : Permettre d'opposer l'intérêt public de protection du patrimoine archéologique à l'occasion d'une demande de permis de démolir

Dispositions législatives impactées par le projet de loi :

Article L. 421-6 du code de l'urbanisme

A. Diagnostic

Si la protection du patrimoine archéologique incombe en premier lieu aux services de l'Etat chargés de ce patrimoine, les services de l'Etat ou des collectivités territoriales chargés de la délivrance des autorisations d'urbanisme sont également des acteurs majeurs de cette protection.

Au-delà de leur rôle dans la transmission des dossiers d'aménagement au titre de la réglementation sur l'archéologie préventive, ces autorités sont également en mesure de refuser un permis de construire au motif que les travaux projetés sont de nature à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques (article R 111-4 du code de l'urbanisme).

Cette possibilité n'existe cependant pas pour les demandes de permis de démolir.

B. Objectifs

Le projet apporte une modification à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme en ajoutant la protection du patrimoine archéologique au nombre des motifs pouvant justifier un refus de permis de démolir.

Le permis de démolir donne en effet les moyens à l'administration de vérifier qu'un projet de démolition respecte bien les règles d'urbanisme en vigueur et il est généralement exigé pour la réalisation de démolition des constructions situées dans un secteur protégé au titre du patrimoine

architectural, urbain ou paysager.

Il constitue dès lors un moyen de sauvegarde du patrimoine, lequel doit pouvoir prendre en compte l'ensemble du patrimoine culturel c'est-à-dire en incluant le patrimoine archéologique.

C. Impact

D. Modalités d'application

LIVRE VI : Monuments historiques et cités historiques

MESURES GÉNÉRALES

Mesure n° 1 : « Chapeau » du livre VI (article L.611-1)

A. Diagnostic

La partie législative des livres II (archives), IV (musées) et V (archéologie) du code du patrimoine commence par une définition générale de l'objet du livre, qui apporte au lecteur une compréhension globale de l'objet du livre concerné (articles L.211-1, L.410-1 et L.510-1).

Tel n'est pas le cas du livre VI, consacré aux monuments historiques et aux espaces protégés, qui commence par un article (L.611-1) présentant la Commission nationale des monuments historiques.

Il en résulte un défaut d'intelligibilité globale du livre, et de la cohérence entre ses différents dispositifs de protection.

Les immeubles ou ensembles d'immeubles, les objets mobiliers ou ensembles d'objets mobiliers présentant un intérêt culturel peuvent être protégés au titre des monuments historiques, des cités historiques, des abords ou des sites.

B. Objectifs poursuivis

Le but de l'introduction du nouvel article L.600 est de présenter la logique commune des différents dispositifs de protection du livre VI (monuments historiques meubles ou immeubles, classés ou inscrits, cités historiques, abords et sites), qui est l'intérêt culturel des biens ou ensembles de biens concernés, et affirmer leur cohérence.

C. Impacts

Il s'agit d'une mesure de lisibilité, sans impact juridique, social ou financier.

D. Modalités d'application

Néant.

Mesure n°2 : Patrimoine mondial (article L.611-2)

A. Diagnostic

La *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel*, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972¹⁶, a été ratifiée par la France le 27 juin

16 . Voir la convention reproduite en annexe

1975. Ce texte consacre la notion de patrimoine de l'humanité, auquel est associée une valeur universelle exceptionnelle, qui confère au bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial une importance culturelle et / ou naturelle telle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité.

À ce titre, la protection permanente de ce patrimoine n'incombe pas seulement à l'État partie ou au gestionnaire du bien, mais à l'humanité toute entière. C'est pourquoi l'UNESCO a prévu un ensemble de procédures de suivi du bien inscrit, qui sont détaillées dans les « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial ».

La France compte 38 biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial : 34 sont des biens culturels, 3 sont des biens naturels et un est un bien mixte. Les périmètres des biens culturels concernent 683 communes et couvrent environ 4.100 km². Certains de ces biens possèdent une zone tampon ainsi qu'un plan de gestion, dont les modalités sont définies conjointement par les collectivités territoriales gestionnaires et par l'État, suivant les préconisations émises par l'UNESCO dans les « Orientations ».

Pour assurer la gestion de ces biens, l'État dispose de différents outils en matière de conservation, de protection et de mise en valeur du patrimoine, compilés notamment dans les codes du patrimoine, de l'urbanisme et de l'environnement.

Cependant, en l'absence d'une transcription des obligations de la Convention en droit national, on constate que la réglementation actuelle n'est pas adaptée à certains biens étendus sur plusieurs communes, voire sur plusieurs régions comme le sont les biens en série.

Ainsi, les mesures de protection et les règlements d'urbanisme en vigueur dans des biens comme le *Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais* (87 communes sur 2 départements) ou le *Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes* (164 communes sur 4 départements et 2 régions) ne permettent pas une gestion appropriée de territoires étendus, en constante évolution et qui sont soumis à des impératifs de développement économique, social et environnemental importants.

Les aménagements et les nouvelles infrastructures, pour indispensables qu'ils soient, font parfois peser une menace sérieuse sur le maintien de la valeur universelle exceptionnelle des biens inscrits dans la plupart des pays industrialisés. Pour prévenir ces impacts potentiels, l'UNESCO a prévu une procédure graduelle de veille renforcée sur certains biens (procédure dite de « suivi réactif ») qui peut conduire au placement sur la liste des biens en péril, elle-même constituant la dernière étape avant la désinscription. Le cas de la ville de Dresde, inscrite sur la Liste du patrimoine mondial en 2004 et retirée en 2009 en raison de la construction d'un pont autoroutier à proximité immédiate du bien inscrit, est à cet égard tout à fait exemplaire.

Au-delà de la nécessité d'informer le Centre du patrimoine mondial de tout aménagement susceptible d'avoir une conséquence sur la valeur universelle exceptionnelle du bien, chaque État partie à la Convention a donc le devoir d'anticiper et de prévenir les problèmes qui pourraient surgir et ce, dès la phase de conception des aménagements concernés.

Sans remettre en cause les compétences acquises par les collectivités territoriales en matière d'urbanisme, il est donc apparu indispensable de faire figurer les obligations du patrimoine mondial dans le droit national. Cette démarche avait été adoptée lors de l'examen d'une proposition de loi relative à la politique nationale du patrimoine de l'État, présentée par les Sénateurs, Françoise Férat, Jacques Legendre et Catherine Morin-Dessailly, à l'unanimité des deux assemblées lors de la précédente législature :

« Art. L. 610-1. [...] Lorsqu'un élément de patrimoine ou une partie de territoire est reconnu en tant que

patrimoine mondial de l'humanité en application de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture en date du 16 novembre 1972, l'impératif de protection de sa valeur universelle exceptionnelle ainsi que le plan de gestion du bien et de sa zone tampon qui assurent cet objectif sont pris en compte dans les documents d'urbanisme de la ou les collectivités concernées. L'État peut également, à tout moment, recourir en tant que de besoin aux procédures exceptionnelles prévues par les articles L. 522-3 et L. 621-7 du présent code et par les articles L. 113-1, L. 121-9 et L. 122-5-1 du code de l'urbanisme.

« Lorsque la collectivité territoriale compétente engage l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le représentant de l'État porte à sa connaissance les mesures et les modalités à respecter pour assurer l'atteinte des objectifs visés aux premier et deuxième alinéas du présent article.

»

Carte de répartition des biens culturels inscrits sur la liste du patrimoine mondial : en attente-données fournies au DSIP

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit avant tout de transcrire en droit français les obligations qui découlent de la Convention de 1972, et notamment la préservation de la valeur universelle exceptionnelle des biens inscrits.

Cette disposition permet également de faire coïncider les objectifs de développement économique, social et environnemental des collectivités territoriales avec l'engagement international de la France en tant qu'État partie à la Convention, seul garant, devant la communauté internationale, de la préservation des biens inscrits sur son territoire.

En outre, la prise en compte de l'inscription au Patrimoine mondial dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) consacre la pleine collaboration des services de l'État et des collectivités territoriales, principales responsables des documents d'urbanisme, dans la gestion du patrimoine mondial. Elle traduit également un objectif de mise en valeur de l'environnement des biens, et notamment de leur zone tampon, en s'attachant à contrôler la nature des opérations de constructions et d'aménagement : les infrastructures, les équipements, les bâtiments de grande hauteur ou de grande surface seront encadrés, permettant ainsi de freiner l'extension de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols.

C. Impact

Cette mesure aura un impact très positif sur les politiques décentralisées d'urbanisme et d'aménagement, tant dans leur conception que dans leur application, notamment par l'engagement de l'État de porter à la connaissance de toute autorité compétente en matière d'élaboration ou de révision de document d'urbanisme, les conditions nécessaires à la protection et à la mise en valeur des biens du patrimoine mondial.

Au-delà de la coopération accrue des services de l'État et des collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes, cette mesure répond également à un objectif d'amélioration de la qualité des documents d'urbanisme tant communaux qu'intercommunaux, en facilitant notamment la recherche d'une échelle plus adaptée aux enjeux territoriaux.

Les institutions et organismes qui exercent déjà, de longue date, la compétence de l'élaboration des documents d'urbanisme ne seront assujettis à aucune autre procédure d'instruction que les procédures existantes.

En revanche, la plus forte implication des services déconcentrés du ministère de la Culture et de la communication qui découlera de cette mesure contribuera à une meilleure prise en compte des enjeux du patrimoine mondial au niveau local, régional voire interrégional dans le cas de certains

biens étendus ou en série.

Répartition du nombre de communes concernées par un bien inscrit au patrimoine mondial en fonction de leur document d'urbanisme¹⁷ :

Carte communale	70
Plan d'occupation des sols	185
Plan local d'urbanisme	341
Soumises au règlement national d'urbanisme	87
Total	683

D. Modalités d'application

La prise en compte du patrimoine mondial -biens, zones tampons et plans de gestion-, dans les documents d'urbanisme est introduite dans l'article L.611-2 du code du patrimoine.

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Néant		
CODE DE L'URBANISME		
Néant		

Mesure n°3 : Articulation et simplification des procédures

3. 1. La non superposition des servitudes portant sur les espaces et les immeubles (articles L.600-2 et L.630-5)

A. Diagnostic

1. La superposition actuelle des servitudes

La complexité des dispositifs actuels en matière de protection du patrimoine urbain et paysager, conduit à une stratification normative et à un cloisonnement des régimes d'autant plus prégnant lorsque ces dispositifs se superposent.

En effet, le nombre conséquent de dispositifs, secteur sauvegardé, zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), abord des monuments historiques et sites classés et inscrits, engendre de fait

¹⁷ Données croisées du ministère de la culture et de la communication et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

des superpositions qui peuvent rendre la gestion du patrimoine, sur une commune ou un territoire, complexe.

Cette gestion est d'autant plus délicate que les dispositifs en question ne relèvent pas dans leur intégralité des services du ministère de la culture et de la communication mais également des services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en ce qui concerne les sites classés et inscrits codifiés aux articles L.341-1 et L.341-2 du code de l'environnement.

À titre d'exemple, le nombre d'avis émis par les architectes des bâtiments de France (ABF) dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux concernées par la superposition de servitudes, s'élève à 25 000 en 2012. Si le nombre d'autorisations de travaux délivrées au titre de plusieurs servitudes peut sembler peu élevé, environ 6 % de l'ensemble des avis émis par les ABF en 2012¹⁸, il n'en demeure pas moins que ces autorisations se rapportent à des projets situés dans des territoires aux forts enjeux patrimoniaux. On peut ainsi évoquer le cas de Paris dont environ 70 % du territoire est protégé à la fois au titre d'abords de monuments historiques et à la fois au titre d'un site inscrit. A ces protections, il convient d'ajouter les deux secteurs sauvegardés du Marais et du VII^{ème} arrondissement¹⁹. La superposition du site inscrit et des abords des monuments historiques concentre à elle-seule plus de 60 % des avis émis sur une année à Paris.

Il est certain que l'instruction des demandes d'autorisation de travaux peut être alourdie dès lors que les régimes de protection se superposent. Le nombre de services concernés par une opération projetée, la nature, la portée et le délai des avis qui doivent être rendus sur ce projet en sont multipliés. Cette lourdeur administrative ne favorise pas la lisibilité de dispositifs déjà mal identifiés par la population et les élus.

2. Le cas des sites

La législation en matière de sites, soit les dispositifs de classement et d'inscription des monuments naturels et des sites, relève du code de l'environnement. Si le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est le principal intéressé dans la mise en œuvre de cette politique, il n'en demeure pas moins que le ministère de la culture et de la communication est également impliqué dans la gestion et la mise en valeur des sites.

Le décret n°2010-633 du 8 juin 2010²⁰ relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles et plus précisément l'article 4 spécifie expressément la participation des services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication à la politique de protection et de mise en valeur des sites :

« Sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département, les directions régionales des affaires culturelles participent à l'application de la législation relative aux sites inscrits et classés et veillent à l'application de la législation de la publicité extérieure et des enseignes, en collaboration avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et, le cas échéant, avec la direction départementale du territoire. »

Les architectes des bâtiments de France (ABF) affectés au sein des directions régionales des affaires culturelles, services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, contribuent tout particulièrement à la conservation et à la mise en valeur des espaces naturels, paysagers ou urbains remarquables d'intérêt patrimonial.

À ce titre, leur expertise est sollicitée dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux en site

18 Données extraites du logiciel Gestauran, outil de gestion informatique des autorisations de travaux en espaces protégés utilisé dans les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

19 Voir en annexe une carte des servitudes existantes à Paris créée à partir du logiciel l'Atlas des Patrimoines

20 Voir le décret n°2010-633 du 8 juin 2010 reproduit en annexe

classé et en site inscrit selon les dispositions suivantes :

- En site classé, tout projet relevant d'une décision préfectorale est soumis à l'avis de l'ABF en application de l'article R341-11 du code de l'environnement ;
- En site inscrit, la réglementation applicable prévoit un accord exprès de l'ABF pour les démolitions (article R.*425-18 du code de l'urbanisme) et une consultation de l'ABF (article R.*425-30 du code de l'urbanisme) pour toutes les autres autorisations d'urbanisme. Le nombre de sites inscrits dégradés et leur évolution ont démontré l'insuffisance de l'avis simple (consultatif) en termes de protection, parallèlement les sites sont parfois très étendus et génèrent un nombre d'avis très important. Sur les 400 000 avis annuels rendus par les ABF, on estime à environ 61 000 les avis rendus au titre des sites inscrits, dont 39 000 avis rendus au titre des sites inscrits seuls, c'est-à-dire à dire non conjugués à un avis au titre du code du patrimoine (abords de monuments historiques principalement) ;

L'implication des ABF dans la politique de protection et de mise en valeur des sites protégés est donc d'autant plus prégnante que de nombreux sites, qu'ils soient inscrits ou classés, se superposent à d'autres types de protection tels que notamment les périmètres de protection des monuments historiques.

B. Objectifs poursuivis

L'objectif est de limiter les superpositions de régimes de protection par le biais d'une « hiérarchisation » notamment entre les monuments historiques et les cités historiques. L'article L.630-5 prévoit ainsi que la servitude de cité historique ne s'applique pas sur les monuments historiques situés dans son périmètre. Au regard du nombre de ZPPAUP et de secteurs sauvegardés concernés par des monuments historiques, respectivement 90 % et 100 %, il est primordial de supprimer toute superposition afin de faciliter leur gestion respective et leur articulation.

Cette limitation de superpositions doit simplifier la gestion de l'ensemble des dispositifs en faveur de la protection du patrimoine, qu'il s'agisse des monuments historiques et des cités historiques, comme mentionnés ci-dessus, ou encore de la servitude des abords (dispositif de périmètre de protection adapté) ou du site inscrit. En effet, la règle de hiérarchisation des régimes de protection dans le cadre de superpositions s'appliquent à l'ensemble de ces dispositifs et impose un traitement unifié.

Rappelons que le nouveau dispositif de périmètre de protection adapté qui est amené à se substituer aux régimes actuels de périmètre de protection modifié, de périmètre de protection adapté ainsi qu'au périmètre automatique de 500 mètres répond au même objectif de simplification.

Le présent projet de loi a pour ambition une refonte générale dans le but d'une simplification fondamentale prévoyant l'unification de plusieurs des régimes concernés par la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine.

Enfin, le renvoi dans le code de l'environnement des dispositifs de protection des sites est prévu. Il s'agit également de rationaliser la gestion des sites inscrits en supprimant la superposition des sites inscrits avec d'autres types de servitude. S'agissant des sites classés, une meilleure articulation est attendue, en particulier dans l'instruction des demandes d'autorisation de travaux, avec les autres types de protection.

Les dispositions relatives aux sites de la loi cadre sur la biodiversité portée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie présentent cette même ambition de simplification d'outils juridiques de protection des espaces naturels considérés comme trop

nombreux et trop complexes.

Rappelons que le projet de loi cadre Biodiversité prévoit pour les sites inscrits des dispositions visant à :

- abroger les sites inscrits dont la dégradation est considérée comme irréversible ou qui sont couverts par d'autres protections au moins équivalentes,
- prévoir sous forme de liste le maintien des sites inscrits à dominante rurale ou naturelle,
- conduire les sites inscrits existants à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection au titre du code du patrimoine pour les secteurs bâtis ou vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables.

La dernière disposition introduit donc la possibilité d'intégrer une partie des sites inscrits bâtis qui auront gardé leur valeur patrimoniale dans des dispositifs relevant du ministère de la culture et de la communication.

C. Impacts

- impact administratif

Aucun impact n'est à prévoir en termes de charge de travail pour les services de l'État tout comme pour les services des collectivités. La limitation des superpositions de régimes de protection n'aura que peu d'impact en termes de nombre d'avis émis par les ABF qui ne devraient ni diminuer ni augmenter. Par contre, on peut envisager une simplification certaine dans l'instruction des demandes de travaux. À noter que la simplification et la clarification des outils en matière de protection des sites sont assurées par une meilleure articulation entre le code de l'environnement et le code du patrimoine

À cela, il convient d'ajouter que les délais de délivrance des avis seront unifiés. Actuellement, les délais à l'issue desquels l'ABF est réputé avoir émis un avis diffèrent en fonction du type de régime de protection qui s'applique et de la nature des travaux projetés. Ces délais, fixés dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, seront modifiés et unifiés. Pour plus de détails, voir la mesure relative aux travaux en cité historique.

D. Modalités d'application

L'article L.611-3 remplace l'ancien titre III (sites) du livre VI du code du patrimoine.

Il précise le renvoi, pour la mise en œuvre des sites, aux articles concernés du code de l'environnement (articles L.341-1 à L.341-22), soit les dispositions du titre IV du livre III du code de l'environnement.

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
		CODE DU PATRIMOINE
Néant		
		CODE DE L'URBANISME
Néant		

3. 2. La non superposition des servitudes portant sur objets mobiliers (articles L.622-30)

A. Diagnostic

Le titre V du livre IV du code du patrimoine institue un dispositif de protection et de contrôle scientifique et technique de la conservation des biens inscrits sur l'inventaire d'un musée de France.

Or, certains de ces biens peuvent bénéficier d'une protection au titre des monuments historiques, généralement antérieure à leur acquisition par le musée concerné et parfois être à l'origine même de la création du musée (ex objets découverts dans le tumulus de Vix dont le cratère dit le Vase de Vix classés en 1956). Dès lors, ils devraient également être soumis aux dispositions prévues par le livre VI du code du patrimoine pour le contrôle scientifique et technique de la conservation des objets mobiliers classés et inscrits.

La base Palissy contient 3360 notices d'objets (une notice peut concerner plusieurs objets) présents ou déplacés dans des musées. Plusieurs objets classés sont conservés au musée du Louvre et au musée national du Moyen Âge et des thermes de Cluny à Paris (classement de la fin du 19^e siècle ou du début du 20^e siècle).

Exemples d'objets mobiliers classés au titre des monuments historiques, inscrits sur l'inventaire d'un musée de France :

- tenture d'Esther et Assuérus au musée Lorrain à Nancy, classée en 1927
- tenture de 10 tapisseries de l'histoire de David et Bethsabée, au musée national de la Renaissance du château d'Écouen, classée dès 1889.
- ensemble des 12 tableaux de la folie de Roland d'après l'Arioste, au musée Roger Quillot de Clermont-Ferrand, classés en 1951.

L'application d'un double régime de contrôle scientifique et technique, faisant appel, pour l'essentiel, aux mêmes catégories de professionnels (conservateurs du patrimoine, formés à l'institut national du patrimoine, qui peuvent occuper les fonctions de conservateurs des monuments historiques (CMH) ou de conseillers pour les musées en direction régionale des affaires culturelles, et de conservateurs au sein des musées de France) apparaît toutefois superflue, et susceptible de générer des délais inutiles. En pratique, lorsqu'un objet protégé au titre des monuments historiques figure sur l'inventaire d'un musée de France, les conséquences de la protection au titre des monuments historiques sont « mises en sommeil ».

Cette pratique n'est toutefois pas prévue par le code du patrimoine, et n'est pas conforme à la lettre de la loi.

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit de supprimer, dans le code du patrimoine, la superposition pour un même bien des deux régimes de la protection au titre des monuments historiques et de l'appartenance aux collections d'un musée de France.

Dès lors, tant qu'il figurera sur l'inventaire d'un musée de France, l'objet mobilier classé ou inscrit se verra exempté de l'application des dispositions du livre VI code du patrimoine.

Ces dispositions lui redeviendront toutefois applicables de plein droit s'il cesse d'appartenir aux collections d'un musée de France, soit par disparition de celui-ci, soit au cas où l'appellation de musée de France lui serait retirée, en application de l'article L.442-3 du code du patrimoine.

C. Impact

Cette disposition, qui régularisera une pratique déjà largement existante, n'aura pas d'autre impact que celui de clarifier les responsabilités en matière de contrôle entre les services chargés des musées de France et des monuments historiques, et de dispenser ces derniers de l'exercice de leur mission de contrôle sur les biens concernés, dans les cas où ils l'exercent encore. Cette mesure ne concerne pas les objets simplement en dépôt.

D. Modalités d'application

Un article de la partie réglementaire du code du patrimoine prévoira l'obligation, pour le propriétaire d'un objet classé ou inscrit, de signaler à l'autorité administrative compétente (le préfet de région) l'entrée ou la sortie d'un objet mobilier classé ou inscrit de l'inventaire d'un musée de France.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP, partie réglementaire, section 3 du chapitre 2 du titre II du livre VI	Décret en CE	Insertion d'un article prévoyant l'obligation et les modalités de signalement à l'autorité administrative de l'entrée ou de la sortie d'un objet mobilier classé ou inscrit de l'inventaire d'un musée de France.

Mesure n°4 : Institutions (articles L.611-1, L.612-1 et L.612-2)

A. Diagnostic

Dans la logique des efforts entrepris depuis plusieurs années, et conformément au relevé de décisions du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013, le Gouvernement a poursuivi la politique de réduction du nombre des commissions consultatives. Si aucune commission consultative compétente en matière de monuments historiques et d'espaces protégés n'est inutile, et si chacune a sa légitimité et un rôle bien précis, il est apparu qu'à la faveur des réformes envisagées, notamment dans les domaines des espaces protégés (création des cités historiques) et des objets mobiliers, certaines de ces commissions pouvaient être regroupées, apportant à la fois une meilleure lisibilité, une plus grande cohérence des régimes entre eux, et une économie de moyens.

Aujourd'hui, au niveau central, deux commissions consultatives s'occupent de monuments historiques et d'espaces protégés : la Commission nationale des monuments historiques et la Commission nationale des secteurs sauvegardés. La commission régionale du patrimoine et des sites conseille le préfet de région. Quant à la commission départementale des objets mobiliers, elle est chargée de conseiller le préfet de département.

1. Commission nationale des monuments historiques (CNMH)

La Commission nationale des monuments historiques succède à la Commission des monuments historiques, créée dès 1837 pour conseiller le service des monuments historiques naissant, devenue par la suite Commission supérieure des monuments historiques. L'appellation et l'organisation actuelles ont été créées par le décret n°2007-612 du 25 avril 2007 relatif à la Commission nationale des monuments historiques, intégré en 2011 dans la partie réglementaire du code du patrimoine.

Cette Commission est organisée en un comité des sections, chargé des affaires transversales, et en six sections thématiques, toutes présidées par le ministre chargé de la culture ou son représentant :

1^{ère} section : Classement des immeubles

2^{ème} section : Travaux sur les immeubles classés ou inscrits

3^{ème} section : Périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits et travaux sur les immeubles situés dans ces périmètres

4^{ème} section : Classement des objets mobiliers et travaux sur les objets mobiliers classés

5^{ème} section : Classement et inscription des orgues, buffets d'orgues et instruments de musique et travaux s'y rapportant

6^{ème} section : Classement des grottes ornées et travaux sur les grottes ornées classées.

Chacune des sections est composée de 25 membres permanents (membres de droit, membres de l'inspection des patrimoines, membres des services déconcentrés du ministère chargé de la culture, élus, personnalités qualifiées, représentants d'associations) et de « membres experts », qui ne siègent que lorsque sont examinés des dossiers relevant de leurs domaines de compétence (par exemple, la première section comprend des experts du patrimoine des jardins, des experts du patrimoine du XX^e siècle et des experts du patrimoine industriel, scientifique et technique).

Les sections se réunissent à des fréquences variables (d'une dizaine de séances par an pour la 1^{ère} et la 2^{ème} sections à deux ou trois séances par an pour les 3^{ème} et 6^{ème} sections).

Annexe 1

CALENDRIER DES RÉUNIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DES MONUMENTS HISTORIQUES
pour l'année 2015

	CNMI 1 ^{ère} section	CNMI 2 ^{ème} section	CNMI 3 ^{ème} section période de protection des immeubles classés ou inscrits (RCH et RCH*)	CNMI 4 ^{ème} section	CNMI 5 ^{ème} section	CNMI 6 ^{ème} section	CNMI
	classement des immeubles (RCH et RCH*)	travaux sur les immeubles classés ou inscrits (RCH et RCH*)	travaux sur les immeubles classés ou inscrits (RCH et RCH*)	classement des objets mobiliers et travaux sur les objets mobiliers classés (RCH et RCH*)	classement et inscription des orgues, buffets d'orgues et instruments de musique et travaux s'y rapportant (RCH et RCH*)	classement des grottes ornées classées et travaux sur les grottes ornées classées	
janvier 2015	Jeudi 14		Jeudi 11				
février 2015	Jeudi 11	Jeudi 4		Jeudi 14 (2)			Jeudi 14
mars 2015	Jeudi 12	Jeudi 11	Jeudi 26		Jeudi 14	Vendredi 12	
avril 2015		Jeudi 8		Jeudi 4 (3)			Jeudi 11
mai 2015	Jeudi 13 (2)		Jeudi 16				
juin 2015	Jeudi 11	Jeudi 1	Jeudi 17	Vendredi 4 (2)	Jeudi 6	Jeudi 13	Jeudi 20
juillet 2015		Jeudi 1er					
août 2015							
septembre 2015	Jeudi 14	Jeudi 8	Jeudi 26				Jeudi 19
octobre 2015	Jeudi 14	Jeudi 7		Vendredi 4 (2)	Jeudi 17	Jeudi 24	
novembre 2015	Jeudi 14		Jeudi 26				Jeudi 7
décembre 2015	Jeudi 14	Jeudi 1		Jeudi 12 (2)	Jeudi 1		Jeudi 19

(1) séance consacrée principalement aux parcs et jardins

(2) séance consacrée aux objets d'art

(3) séance consacrée aux objets scientifiques et techniques

Les séances ont lieu au ministère, 100 rue Saint-Étienne, 75001 Paris, salle Molé

2. Commission nationale des secteurs sauvegardés (CNSS)

La Commission nationale des secteurs sauvegardés, dont la consultation est notamment prévue par l'article L.313-1 du code de l'urbanisme, est instituée, sous sa forme actuelle, par l'article R.313-18 du code de l'urbanisme.

Cette Commission, présidée par un député ou un sénateur, comprend 24 membres (8 représentants

de ministres, le directeur de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, cinq élus de collectivités territoriales et neuf personnalités qualifiées, désignés par arrêté conjoint des ministres chargés du patrimoine et de l'urbanisme).

La Commission nationale des secteurs sauvegardés est consultée préalablement à la création, par arrêté préfectoral, d'un nouveau secteur sauvegardé (CU, art. L.313-1 et R.313-1) ; elle est également consultée sur les projets d'extension de secteur sauvegardé ainsi que de création ou de révision des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) élaborés dans les secteurs sauvegardés, et sur certains projets de modification des PSMV (CU, art. L.313-1, R*.313-10, R.313-13 et R.313-15).

Plus largement, elle délibère sur toutes les questions relatives à l'application des articles L.313-1 à L.313-15 du code de l'urbanisme (c'est à dire du chapitre III : « Restauration immobilière et secteurs sauvegardés » du titre I : « Opérations d'aménagement » du livre III : « Aménagement foncier ») dont elle est saisie par le ministre chargé du patrimoine ou le ministre chargé de l'urbanisme (CU, art. R.313-19).

3. Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)

La CRPS a succédé en 1999 (loi n°97-179 du 28 février 1997 et décret n°99-78 du 5 février 1999) à la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique et au collège régional du patrimoine et des sites. Les dispositions relatives à la CRPS sont codifiées aux articles L.612-1 et R.612-1 à R.612-9 du code du patrimoine.

Elle est présidée par le préfet de région, et comprend 32 membres (membres de droit, expert des services de l'État en charge des monuments historiques, élus nationaux ou locaux, personnalités qualifiées et représentants d'associations ou de fondations). Elle est dotée d'une délégation permanente comprenant 10 membres et d'une section chargée d'examiner les recours contre les avis rendus par les architectes des bâtiments de France, comprenant douze membres. La composition de la CRPS et de la délégation permanente est légèrement différente dans les régions d'Outre-Mer.

Contrairement à ce que laissait entendre sa dénomination, la CRPS n'a, depuis sa création, jamais exercé de compétence en matière de sites, au sens du code de l'environnement. Elle est chargée d'émettre un avis sur les demandes et propositions d'inscription ou de classement d'immeubles au titre des monuments historiques, sur les projets de création d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, sur les projets de création de périmètres de protection adaptés autour des monuments historiques et sur les projets de création de périmètre de protection modifiés qui lui sont soumis, ainsi que sur toute question qui lui est posée par le préfet de région intéressant l'étude, la protection et la conservation du patrimoine de la région (CP, art. R.612-1).

Sa délégation permanente peut examiner les propositions et demandes d'inscription et de classement, et émettre un avis défavorable au nom de la CRPS, ou se prononcer pour un examen en commission plénière (CP, art. R.612-2).

Sa section, enfin, est chargée d'examiner les recours formulés contre les avis émis par les architectes des bâtiments de France sur des projets de travaux aux abords des monuments historiques ou en secteur sauvegardé (CP, art. L.612-1, L.621-31, R.612-3, et CU, art. L.313-2).

4. La commission départementale des objets mobiliers (CDOM)

À la suite de la loi n°70-1219 du 23 décembre 1970, complétant la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques en instituant notamment le régime de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des objets mobiliers (l'inscription était jusqu'alors réservée aux immeubles), la

CDOM a été créée par décret n°71-858 du 19 octobre 1971. La CDOM est désormais organisée par les articles R.612-10 à R.612-16 du code du patrimoine.

La CDOM est présidée par le préfet de département, et comprend 25 membres (membres de droit, conservateurs d'un musée et d'une bibliothèque, conseillers généraux et maires, personnalités qualifiées et représentants d'associations ou de fondations). Sa composition est la même en métropole et dans les départements d'Outre-Mer. Elle est légèrement adaptée dans les départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud.

La CDOM est consultée sur les demandes et propositions de classement et d'inscription d'objets mobiliers au titre des monuments historiques. Elle veille à la protection des objets mobiliers intéressants au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique dans le département, étudie les mesures propres à assurer leur conservation, sensibilise l'opinion publique à la conservation du patrimoine culturel mobilier, conseille le préfet sur les projets de transfert, cession, modification, réparation ou réparation d'objets mobiliers inscrits, et de manière générale sur toute question dont elle est saisie en matière de protection ou de conservation des objets mobiliers (CP, art. R.612-10).

La CDOM est enfin la « commission, placée auprès du préfet », compétente, aux termes de l'article L.612-2 du code du patrimoine, pour donner un avis dans l'application de l'article L.622-10, relative à la mise à l'abri dans un musée ou un trésor de cathédrale, sur décision du préfet, d'un objet classé dont la conservation et la sécurité ne sont pas assurés par son propriétaire.

B. Objectifs poursuivis

Les mesures proposées permettront, de manière générale, de préciser certaines compétences des commissions consultatives compétentes en matière de monuments historiques et de cités historiques. Elles obéissent par ailleurs à des objectifs propres à chacun des niveaux d'organisation, central et déconcentré.

1 Création d'une Commission nationale des cités et monuments historiques, fusionnant la Commission nationale des secteurs sauvegardés et la Commission nationale des monuments historiques

Il existe, d'ores et déjà, une proximité entre certains des sujets soumis à la Commission nationale des monuments historiques (3^{ème} section), et ceux qui sont soumis à la Commission nationale des secteurs sauvegardés. Ces deux instances sont en effet chargées d'émettre des avis sur des dossiers relatifs à la protection de la qualité d'espaces urbains (secteurs sauvegardés) ou situés en abords des monuments historiques. Les compositions de ces deux instances comportent certaines similitudes, notamment en ce qui concerne les personnalités qualifiées. La fusion, opérée par la présente proposition de loi, entre les régimes des secteurs sauvegardés et des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) dans le nouveau régime des cités historiques, et le rapprochement des régimes d'autorisation de travaux dans ces cités historiques et aux abords des monuments historiques, justifient une fusion de la CNMH et de la CNSS dans une nouvelle Commission nationale des cités et monuments historiques.

Cette fusion permettra, d'une part, de traiter dans une même section de la nouvelle CNCMH les problématiques comparables des diverses catégories d'espaces protégés au titre du patrimoine culturel. Elle simplifiera l'organisation de l'actuelle CNSS, par un effet de mutualisation. Elle renforcera enfin la cohérence des politiques de protection des différentes catégories de patrimoine culturel, depuis les objets mobiliers jusqu'aux cités historiques, en passant par les immeubles classés ou inscrits.

La fusion de la CNSS et de la CNMH permettra donc de supprimer une commission consultative au

niveau national, sans pour autant créer une section supplémentaire dans l'actuelle CNMH, devenant CNCMH.

2. Fusion dans la commission régionale du patrimoine et de l'architecture des compétences de la commission régionale du patrimoine et des sites et de la commission départementale des objets mobiliers

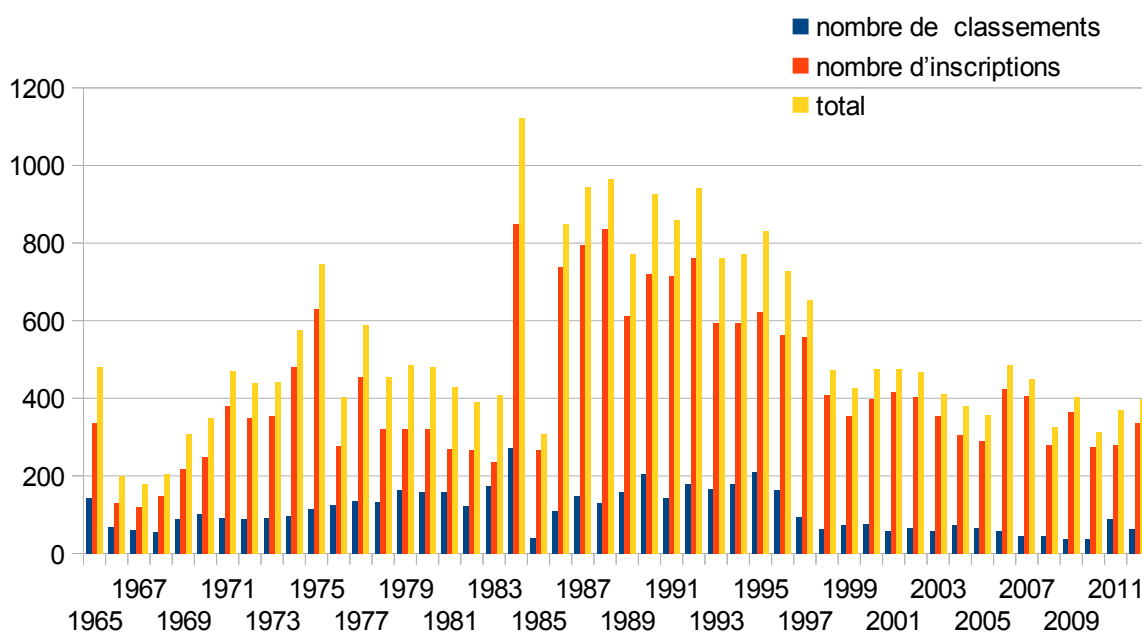
Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE), conduite par le précédent gouvernement, le niveau régional a été choisi comme l'échelon d'organisation des services déconcentrés du ministère chargé de la culture. Les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), jusqu'alors rattachés aux préfets de département, sont alors devenus des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), placés sous l'autorité hiérarchique du directeur régional des affaires culturelles, relevant lui-même du préfet de région.

Ce choix d'organisation au niveau régional a reposé la question, déjà évoquée à plusieurs reprises par le passé, de la cohérence du maintien au niveau départemental des compétences exercées par la commission départementale des objets mobiliers.

En outre, certaines commissions départementales des objets mobiliers peinent aujourd'hui à se réunir, faute de temps, pour les services des préfetures, pour organiser les réunions et établir les procès-verbaux.

Enfin, le ministère de la culture conduit, depuis plusieurs années, un effort de rationalisation des protections au titre des monuments historiques, matérialisé par une instruction du 1^{er} décembre 2008 relative aux critères de protection des immeubles et une autre du 28 novembre 2012 (actualisant une instruction du 15 juin 2009) relative aux critères de protection des objets mobiliers. Cette rationalisation passe par une plus grande sélectivité des inscriptions au titre des monuments historiques, et par une meilleure cohérence des décisions sur l'ensemble du territoire.

Nombre d'immeubles classés et inscrits depuis 1965



Source : Bilan de la protection des monuments historiques en 2012 (MCC/DGP, 2013)

Références : Instructions du 1^{er} décembre 2008 et du 28 novembre 2012 sur la protection des immeubles et des objets mobiliers

La fusion dans la nouvelle CRPA des CDOM, qui conduira au transfert au préfet de région de la compétence d'inscription des objets mobiliers, parachèvera la réorganisation au niveau régional des services du ministère chargé de la culture, et permettra de renforcer la cohérence des protections, entre les différents départements d'une même région, et entre les immeubles et les objets mobiliers. Elle introduira, par l'effet mécanique d'une diminution du nombre des commissions (une ou deux réunions par an au niveau régional, contre 4 à 8 réunions de CDOM par an, dans une région comptant 8 départements), l'obligation d'un choix plus rigoureux des objets proposés à l'inscription.

Elle permettra de remplacer 101 commissions départementales par 27 sections spécialisées en matière d'objets mobiliers des CRPA.

Enfin, la nouvelle CRPA sera dotée de compétences en matière de qualité architecturale, instaurées par la présente loi.

C. Impact

La fusion de la CNMH et de la CNSS n'impactera pas l'organisation des services des ministères en charge du patrimoine et de l'urbanisme, l'organisation des séances de la CNSS étant déjà principalement assurée par les services du ministère chargé de la culture. Elle simplifiera et allégera toutefois la tâche de ces derniers, puisqu'il ne sera plus nécessaire de préparer un arrêté spécifique pour la nomination des membres de la CNSS, l'ensemble des membres des sections de la future CNCMH étant désignés, comme aujourd'hui pour la CNMH, par un seul et même arrêté.

Elle ne générera aucune dépense supplémentaire, et devrait même conduire à une réduction des coûts, dans la mesure où il n'est pas envisagé de créer une septième section, mais de redistribuer les compétences des six sections actuelles de la CNMH et de la CNSS entre six sections de la nouvelle CNCMH.

Répartition des compétences des formations de la CNMH et proposition de répartition des compétences de la future CNCMH

Formations	Compétences actuelles	Compétences futures
Section 1	Classement des immeubles	Classement des immeubles
Section 2	Travaux sur les immeubles classés ou inscrits	Travaux sur les immeubles (monuments historiques, abords, cités historiques)
Section 3	Périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits et travaux sur les immeubles situés dans ces périmètres	Protection et gestion des espaces (abords et cités historiques)
Section 4	Classement des objets mobiliers et travaux sur les objets mobiliers classés	Classement des objets mobiliers et travaux sur les objets mobiliers classés
Section 5	Classement et inscription des orgues, buffets d'orgues et instruments de musique et travaux s'y rapportant	Classement et inscription des orgues, buffets d'orgues et instruments de musique et travaux s'y rapportant
Section 6	Classement des grottes ornées et travaux sur les grottes ornées classées	Classement des grottes ornées et travaux sur les grottes ornées classées

La fusion des CDOM et de la CRPS aura un impact très positif en termes d'amélioration de la cohérence des politiques de protection des immeubles et des objets mobiliers, dans la logique de la création par la présente loi de la servitude de maintien in situ d'objets mobiliers classés dans un immeuble classé, et du renforcement du lien entre l'immeuble par nature protégé au titre des monuments historiques et les immeubles par destination.

La participation aux séances de la CDOM et de la CRPS ne donnant pas lieu à rémunération, cette fusion ne générera pas d'économies budgétaires substantielles. Toutefois, elle créera des économies d'échelle, dans la mesure où 101 commissions départementales seront remplacées par 27 sections de

la CRPA. La tâche des services de l'État, pris dans leur ensemble, s'en trouvera indéniablement allégée, même si cet allègement, qui bénéficiera principalement aux préfetures de département, se traduira par un léger accroissement de la charge de travail des services des directions régionales des affaires culturelles.

La disparition des CDOM, instances de proximité, pose la question de l'éloignement de la politique de protection des objets mobiliers par rapport au « terrain ». Les CDOM sont en effet essentiellement constituées d'acteurs implantés dans le département, alors que les sections dédiées aux objets mobiliers de la CRPA devront faire appel à des compétences régionales. Cette perte de proximité, partiellement compensée par la réduction des distances due à l'évolution des outils de communication, sera limitée par le rôle des conservateurs des antiquités et objets d'art, relais de l'action de l'Etat, en matière de patrimoine mobilier, dans les départements.

Les CAOAs sont, dans le dispositif actuel, chargés de repérer, dans le département, les objets mobiliers qui semblent justifier une protection au titre des monuments historiques, de rassembler les éléments d'information permettant de présenter ces objets aux CDOM, d'animer les réunions de la CDOM et, en aval de la protection, d'effectuer le récolement périodique des objets classés, de conseiller les propriétaires en matière de conservation préventive, de sécurité et de sûreté, et de contribuer au contrôle scientifique et technique des travaux. Le rôle d'animation de la CDOM sera remplacé par la participation des CAOAs, chacun pour ce qui concerne son département, aux séances de la section dédiée au patrimoine mobilier de la CRPA.

D. Modalités d'application

La fusion de la CNMH et de la CNSS décidée par la loi nécessitera une modification des parties réglementaires du code du patrimoine et du code de l'urbanisme, et une adaptation des arrêtés (règlements intérieurs, nominations) et des circulaires existants.

La fusion des CDOM et des CRPS exigera la modification de la partie réglementaire du code du patrimoine, une adaptation des arrêtés (nominations) et des circulaires existants. La seule modification législative qu'elle implique est l'abrogation des dispositions actuelles de l'article L.612-2 du code du patrimoine, qui renvoie à l'article L.622-10 relatif aux avis émis sur la mise en sécurité d'objets mobiliers classés. L'emploi de cette disposition étant extrêmement rare, cette compétence pourra être, sans préjudice aucun, immédiatement transférée à la CRPA. La CDOM pourra, pour le reste de ses compétences, perdurer dans son organisation actuelle jusqu'à l'adoption, par décret, de la nouvelle organisation de la CRPA, incluant les compétences de la CDOM et abrogeant les dispositions réglementaires relatives à cette dernière, la transition entre les deux systèmes devant dès lors s'effectuer sans difficulté majeure.

L'alourdissement de la tâche des services des DRAC devra être atténuée par une répartition entre les différents acteurs concernés (agents administratifs, conservateurs des monuments historiques, chargés de la protection des monuments historiques, CAOAs), chacun pour ce qui le concerne (convocations, organisation matérielle, ordre du jour, procès-verbaux).

Une mesure réglementaire devra également transférer du préfet de département au préfet de région la compétence de signature des arrêtés d'inscription des objets mobiliers.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP livre VI, CU, et tous textes réglementaires	Décret en CE	Remplacement des mentions « Commission nationale des monuments historiques » et « Commission nationale des secteurs sauvegardés » par la mention « Commission nationale des cités et monuments historiques » ; remplacement des mentions « Commission régionale du patrimoine et des sites » par la mention « Commission régionale du patrimoine et de

		l'architecture ». À terme, remplacement des mentions « Commission départementale des objets mobiliers » par la mention « Commission régionale du patrimoine et de l'architecture ».
CP art. R.611-1	Décret en CE	Article précisant les compétences de la CNMH. Modification pour intégrer les compétences de la nouvelle CNCMH relatives aux cités historiques, à l'aliénation des immeubles classés et inscrits appartenant à l'État, à la fixation de la liste et à la délimitation des domaines nationaux, à la création des ensembles historiques mobiliers et des servitudes de maintien in situ.
CP art. R.611-2	Décret en CE	Article fixant la liste des sections de la CNMH. Modifier pour intégrer à la nouvelle CNCMH les compétences de la CNSS et les compétences à ajouter à l'article R.611-1.
CP art. R.611-4	Décret en CE	Article relatif à la présidence de la CNMH. À ajuster en ce qui concerne la section qui remplacera la CNSS ?
CP art. R.611-6	Décret en CE	Article relatif au secrétariat de la CNMH. À ajuster en ce qui concerne la section qui remplacera la CNSS ?
CP art. R.611-12	Décret en CE	Article relatif à la composition de la 3 ^{ème} section de la CNMH. À adapter pour tenir compte des compétences de l'actuelle CNSS ?
CP art. R.611-16	Décret en CE	Article relatif à la composition du comité des sections de la CNMH. À adapter pour tenir compte des compétences de l'actuelle CNSS ?
CP. Section 2 du chapitre I du titre I du livre VI (partie réglementaire)	Décret simple	Article unique (D.611-17) relatif à la Commission nationale des secteurs sauvegardés. À abroger.
CP art. R.612-1	Décret en CE	Article fixant la liste des compétences de la CRPS. Ajouter pour la CRPA les compétences relatives aux cités historiques, l'avis sur les labellisations d'immeubles de moins de 100 ans et, à terme, les compétences de l'actuelle CDOM et celles qui doivent lui être confiées par le projet de loi (ensembles historiques mobiliers, servitudes de maintien in situ).
CP art. R.612-2 à R.612-9	Décret en CE	Articles relatifs aux attributions de la délégation permanente, de la section, et à l'organisation des différentes formations de la CRPS. À reprendre pour ajuster ces attributions et ces compositions aux nouvelles missions de la CRPA.
CP art. R.612-10	Décret en CE	Article fixant la liste des compétences de la CDOM. Ajouter les compétences d'avis sur les ensembles historiques mobiliers et la servitude de maintien in situ. À terme, abrogation de cet article pour la fusion des CDOM dans les CRPA.
CP art. R.612-11 à R.612-16	Décret en CE	Dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la CDOM. À terme, abrogation pour la fusion des CDOM dans les CRPA.
CP art. D.612-17	Décret simple	Article relatif aux règles concernant le conseil des sites de Corse. Remplacer les références à la CRPS par les nouvelles références à la CRPA.
CP art. R.622-32 à R.622-38	Décret en CE	Compétences du préfet de département en matière d'inscription des objets mobiliers. À transférer au préfet de région.
CP Livre VI titre I	Décret simple	À terme : ajouter un article pour instituer la ou les commissions compétentes, en Corse, pour la protection des objets mobiliers, des ensembles historiques mobiliers et pour l'institution des servitudes de maintien in situ, en remplacement de la CDOM.
CP Livre VII	Décret en CE	Effectuer les modifications relatives à la composition et aux attributions des commissions consultatives Outre-Mer, en cohérence avec les textes métropolitains.

MESURES GÉNÉRALES RELATIVES AUX MONUMENTS HISTORIQUES

Mesure n° 5 : Critères de la protection au titre des monuments historiques (articles L.621-1, L.621-3, L.621-25, L.622-1, L.622-1-1, L.622-20)

A. Diagnostic

La loi du 31 décembre 1913 (comme, avant elle, celle du 30 mars 1887), réservait la protection au titre des monuments historiques aux immeubles et objets mobiliers présentant un intérêt d'histoire ou d'art. Dès les premières listes du XIX^e siècle, l'intérêt d'art est au cœur de la notion de monument historique. L'intérêt d'histoire est proclamé avec force dans l'arrêté du 22 mars 1848 par lequel Ledru-Rollin, secrétaire d'État au département de l'intérieur, classe la salle du Jeu de Paume, à Versailles, parmi les monuments historiques, « *considérant que les monuments historiques dont l'État assure la conservation doivent comprendre non seulement les édifices précieux sous le rapport de leur exécution ou de l'histoire de l'art, mais aussi ceux qu'un souvenir glorieux recommande au respect du peuple* », et « *considérant que la salle du Jeu de Paume à Versailles est le lieu où pour la première fois s'est produite avec éclat et solennité la volonté nationale* ».

En 1887, l'intérêt d'art ou d'histoire exigé pour le classement est un intérêt « national » ; en 1913, on évoque l'intérêt « public », notion plus vague, mais qu'on devine moins élitiste. Quant à l'inscription « sur l'inventaire supplémentaire », elle nécessite alors que l'immeuble (l'inscription n'existe pas pour les objets mobiliers avant 1970) présente « *un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* ».

L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1913 compte par ailleurs au nombre des immeubles susceptibles d'être classés « *les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisement préhistoriques* ».

L'intérêt « d'art ou d'histoire » va cependant connaître une interprétation de plus en plus large, au fur et à mesure que la notion de patrimoine s'élargit, dans le courant du XX^e siècle. L'architecture - un des sept anciens « arts libéraux » - est ainsi considérée comme participant de l'intérêt d'art ; l'archéologie, l'histoire des sciences ou celle des techniques, comme participant de l'intérêt d'histoire.

Après la loi n°46-985 du 10 mai 1946 qui ajoute l'intérêt pour la science, la loi du 23 décembre 1970, modifiant l'article 14 et créant l'article 24 bis de la loi du 31 décembre 1913, prend en compte une partie de cette évolution, en ajoutant aux critères d'intérêt d'art ou d'histoire, pour le classement et l'inscription des objets mobiliers, l'intérêt pour la technique. À partir des années 1970 et 1980, se met en place une véritable politique de protection du patrimoine mobilier scientifique et technique (véhicules ferroviaires, ou les 426 automobiles de la collection Schlumpf, à Mulhouse, classées d'office par décret en Conseil d'État du 14 avril 1978).

Depuis lors, de nombreux immeubles et objets mobiliers relevant de l'archéologie, du patrimoine industriel, scientifique et technique, de l'architecture ou de l'ethnologie ont été protégés.

À titre d'exemple, en 2012, ont été classés au titre des monuments historiques :

- patrimoine archéologique : le site gallo-romain de la Croix-de-la-Pierre, à Beaulieu et Charbonnier-les-Mines (63)
- patrimoine technique : le phare du Grand-Jardin (deuxième moitié du XX^e siècle), à Saint-Malo (35)
- patrimoine scientifique : l'observatoire de Besançon (25)
- patrimoine architectural : la villa Hennebique à Bourg-la-Reine (92)
- patrimoine ethnologique : lavoir de la Montagne à Saint-Pierre-et-Miquelon (cl. en 2011)

Les différences entre les objets mobiliers et les immeubles, du point de vue des critères de la protection, ne se justifient donc pas, et il semble souhaitable de rétablir une cohérence entre les deux régimes.

De même, l'émergence de la notion de patrimoine immatériel commande de prendre en compte,

dans les critères du classement et de l'inscription, l'intérêt ethnologique d'immeubles ou d'objets mobiliers qui constituent souvent le support matériel de pratiques immatérielles (fêtes, processions...). Ont ainsi été classés par arrêté du 1^{er} octobre 2002 les géants Reuze Papa et Reuze Maman du carnaval de Cassel. Par ailleurs, ce critère a été pris en compte de longue date, pour la protection de statues ou d'objets de culte liés à des dévotions locales ou à des pèlerinages.

Annexe : répartition des immeubles classés et inscrits par type de patrimoine (document « chiffres »)

Enfin, s'agissant des critères de l'inscription, la formule « *intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* » apparaît aujourd'hui obsolète. La conservation de tout élément du patrimoine culturel apparaît nécessairement « désirable » ; toutefois, d'une part, elle n'est pas toujours possible, d'autre part, d'autres outils que la protection au titre des monuments historiques (procédure de protection, à l'initiative de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, au titre de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme ; protection dans le cadre d'un secteur sauvegardé, d'une ZPPAUP/AVAP...) ont, au fil du temps, été créés, permettant d'assurer la préservation d'un élément du patrimoine culturel.

Certes, l'inscription d'un bien présentant « *un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* » demeure, aux termes du code, une faculté (articles L.621-25 et L.622-20 : « peuvent » être inscrits), et l'administration n'est donc pas tenue d'inscrire tout élément présentant un intérêt d'art ou d'histoire et méritant, de ce fait, d'être « préservé ». Mais d'une part, cette nuance n'est pas forcément aisément compréhensible par les administrés ; d'autre part, on a vu, sur la base de ces articles, le juge administratif annuler des décisions de refus de protection pour erreur manifeste d'appréciation (Cour administrative d'appel de Nantes, 26 juin 2009, Association des Amis de la Maison du Peuple).

B. Objectifs poursuivis

Les propositions de modification des articles L.621-1, L.621-25, L.622-1 et L.622-20 du code du patrimoine visent à homogénéiser les critères de la protection entre les deux grandes catégories de monuments historiques (immeubles et objets mobiliers) classés et inscrits, et à rendre plus explicite la prise en compte de types de patrimoines dont le législateur de 1913 n'avait pas envisagé la protection, mais qui ont fait l'objet de nombreuses décisions d'inscription ou de classement depuis les années 1950.

Il s'agit également de prendre en compte, parmi les critères du classement, l'appartenance d'un bien à l'emprise d'un domaine national, tel qu'institué par la présente loi.

Enfin, il est proposé de modifier les articles L.621-25 et L.622-20 pour mieux préciser les motifs de l'inscription au titre des monuments historiques et, en prenant acte de l'apparition de nouveaux outils de protection du patrimoine, depuis 1913, pour permettre, sans risque juridique, de poursuivre une politique sélective d'inscription des immeubles au titre des monuments historiques.

C. Impact

Ces modifications visent essentiellement à une clarification du droit, sans réel impact sur les pratiques existantes, tant en ce qui concerne les types de patrimoine relevant de la protection au titre des monuments historiques, que les exigences permettant de justifier les décisions d'inscription ou de refus d'inscription.

D. Modalités d'application

S'agissant de l'affirmation de principes déjà mis en œuvre, ces modifications n'entraîneront aucune

modalité d'application nouvelle. Quelques dispositions réglementaires seront à mettre en cohérence avec les nouvelles terminologies employées (par exemple : l'article R.621-3 du code du patrimoine, évoquant le contenu du dossier accompagnant la demande de classement au titre des monuments historiques, qui inclut des photographies et documents graphiques représentant l'immeuble « *dans sa totalité et sous ses aspects les plus intéressants du point de vue de l'histoire et de l'art* »).

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.612-4 f	Décret en CE	Article relatif aux domaines de compétence des personnalités qualifiées choisies pour siéger à la CRPS. A élargir aux domaines correspondant aux nouveaux critères.
CP art. R.612-10 1°	Décret en CE	Article relatif aux objets mobiliers dont la CDOM doit veiller à la protection. Elargir les critères (NB : à terme, le projet de loi permettra la fusion de la CDOM dans la CRPS).
CP art. R.621-3	Décret en CE	Article précisant les éléments qui doivent accompagner la demande de classement d'un immeuble. Elargir en fonction des nouveaux critères.
CP art. R.621-18 2°	Décret en CE	Article relatif au but du contrôle scientifique et technique, et notamment à la compatibilité des interventions prévues sur l'immeuble classé avec son intérêt d'art ou d'histoire. A élargir aux nouveaux critères.
CP art. R.621-55	Décret en CE	Article précisant les éléments qui doivent accompagner la demande d'inscription d'un immeuble. Elargir en fonction des nouveaux critères.
CP art. R.621-63 2°	Décret en CE	Article relatif au but du contrôle scientifique et technique, et notamment à la compatibilité des interventions prévues sur l'immeuble inscrit avec son intérêt d'art ou d'histoire. A élargir aux nouveaux critères.
CP art. R.621-83	Décret en CE	Article relatif aux découvertes fortuites dans un immeuble classé ou inscrit. Elargir aux nouveaux critères.
CP art. R.621-90	Décret en CE	Article relatif à la compatibilité de l'affichage publicitaire sur échafaudage avec le caractère historique et artistique du monument. Elargir aux nouveaux critères ?
CP art. R.622-18 1°	Décret en CE	Article relatif au but du contrôle scientifique et technique, et notamment à la compatibilité des interventions prévues sur l'objet mobilier classé avec son intérêt d'art ou d'histoire. A élargir aux nouveaux critères.
CP art. R.622-40 1°	Décret en CE	Article relatif au but du contrôle scientifique et technique, et notamment à la compatibilité des interventions prévues sur l'objet mobilier inscrit avec son intérêt d'art ou d'histoire. A élargir aux nouveaux critères.

Mesure n°6 : Renforcement de la cohérence entre le classement et l'inscription des immeubles

(articles L.621-29-10 à 15)

A. Diagnostic

Le classement est le seul niveau de protection des monuments historiques (meubles ou immeubles) prévu par la loi du 30 mars 1887. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1913 prévoit qu'il sera dressé, dans les trois ans suivant la publication de la loi, un « *inventaire supplémentaire* » des édifices ou parties d'édifices qui « *sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt archéologique suffisant pour en rendre désirable la préservation. L'inscription sur cette liste (...) entraînera (...) l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble inscrit sans avoir, quinze jours auparavant, informé l'autorité préfectorale de (son) intention* ». L'inscription « *sur l'inventaire supplémentaire* » est alors conçue comme un simple dispositif de repérage, devant s'appliquer à un parc fermé d'immeubles. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un deuxième « niveau » de protection.

Ce statut est précisé par la loi du 23 juillet 1927 modifiant la loi du 31 décembre 1913, généralement considérée comme celle qui institue véritablement un régime des immeubles inscrits. Le délai d'information préalable en cas de travaux est alors porté à deux mois ; la loi prévoit que le

ministre ne pourra s'opposer aux travaux ayant fait l'objet de cette déclaration préalable qu'en engageant la procédure de classement de l'immeuble. Mais surtout, le texte prévoit alors que l'inscription peut être décidée « *à toute époque, par arrêté du ministre des beaux-arts* ». L'« inventaire supplémentaire » n'est dès lors plus une liste fermée, mais devient, au même titre que le classement, un régime à part entière, ouvert, susceptible d'être constamment enrichi : le deuxième niveau de la protection au titre des monuments historiques.

D'autres modifications de ce régime interviendront par la suite : le délai « de prévenance » sera porté à quatre mois (1941), la situation dans le champ de visibilité d'un immeuble déjà classé ou inscrit deviendra l'un des critères de l'inscription (1943), les préfets seront autorisés à subventionner, dans la limite de 40 %, les travaux d'entretien et de réparation des immeubles inscrits (1951), l'intérêt « d'art ou d'histoire » remplacera l'intérêt « archéologique » (1961).

L'inscription demeure cependant alors un régime très léger, en termes de contrôle des travaux, puisque la seule possibilité de l'administration pour s'opposer aux travaux est l'engagement d'une procédure de classement de l'immeuble.

Ce sont les adaptations successives du code de l'urbanisme (notamment l'institution par la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 du permis de démolir sur immeuble inscrit, délivré après accord du ministre chargé des monuments historiques, articles L.430-8 et L.431-1 f du code de l'urbanisme) qui vont progressivement « durcir » ce régime, en soumettant à l'avis, voire à l'accord, des autorités compétentes en matière de monuments historiques la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager, non opposition à la déclaration de travaux exemptés de permis de construire) portant sur des immeubles inscrits.

En 2005, le code du patrimoine prend acte de ce « renfort » apporté par le code de l'urbanisme, en disposant, dans le deuxième alinéa de son article L.621-27, que « *Lorsque les constructions ou les travaux envisagés sur les immeubles inscrits au titre des monuments historiques sont soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques* ».

Pour les autres travaux, l'article L.621-27 maintient le régime antérieur : délai de prévenance de quatre mois, et obligation de recourir à la procédure de classement pour s'y opposer.

Saisi de la constitutionnalité du régime de l'inscription au titre des monuments historiques, et notamment de sa conformité à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui garantit le droit au respect de la propriété, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a confirmé, dans sa décision n°2011-207 QPC « Société Grande Brasserie Patrie Schutzenberger » du 16 décembre 2011, qu'il ne porte pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché, ne crée aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, et n'est contraire à aucun autre droit ou liberté garanti par la Constitution. À l'appui de cette décision, le Conseil Constitutionnel a notamment constaté :

- que le régime de l'inscription n'emportait aucune privation du droit de propriété ;
- que l'intérêt de l'immeuble, motivant l'inscription, était apprécié sous le contrôle du juge ;
- que la délivrance d'une autorisation d'urbanisme sur un immeuble inscrit était subordonnée à l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ;
- que les autres travaux sur les immeubles inscrits n'étaient soumis qu'à une déclaration préalable, quatre mois à l'avance, et que l'autorité administrative ne pouvait s'y opposer qu'en engageant la procédure de classement ;
- que les travaux d'entretien et de réparations ordinaires étaient dispensés de toute formalité ;
- que l'autorité administrative ne pouvait imposer de travaux au propriétaire d'un immeuble inscrit ;

- que le propriétaire de l'immeuble inscrit conservait le libre choix de ses prestataires pour la réalisation de travaux ;
- que le propriétaire pouvait bénéficier, pour la réalisation des travaux de conservation, de subventions de l'État.

La loi du 31 décembre 1913 a prévu, dès l'origine, en ses articles 11 et 12, un certain nombre de dispositions protectrices « de base » pour les monuments classés : impossibilité d'inclure un immeuble classé dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique sans avoir recueilli les observations préalables du ministre des beaux-arts ; impossibilité d'acquérir des droits par prescription sur un immeuble classé ; inapplicabilité aux immeubles classés des servitudes légales qui peuvent causer leur dégradation ; impossibilité d'établir une servitude sur un immeuble classé sans l'agrément du ministre des beaux-arts.

Ces dispositions ne s'appliquaient pas aux immeubles inscrits : en effet, comme rappelé ci-dessus, l'inscription n'était pas, alors un régime de protection à part entière.

Alors qu'au terme du cheminement juridique décrit ci-dessus, l'inscription au titre des monuments historiques a désormais acquis ce statut, l'application des dispositions protectrices exposées ci-dessus, désormais prévues par les articles L.621-16 et L.621-17 du code du patrimoine, est demeurée limitée aux immeubles classés.

C'est ainsi que l'État a dû procéder au classement au titre des monuments historiques de la « maison Girard », à Bas-en-Basset (Haute-Loire), édifice inscrit par arrêtés du 7 décembre 1992 et du 10 février 2010, possédant un exceptionnel décor de papiers peints panoramiques du début du XIX^e siècle, mais frappé d'alignement depuis 1888. Les propriétaires s'étant vu refuser par la mairie l'autorisation de procéder à des travaux de réfection des couvertures, en application de cette servitude d'alignement, la maison et son décor se trouvaient gravement menacés. La Commission nationale des monuments historiques ayant estimé que l'intérêt du décor justifiait le classement de la maison, il a pu être procédé à celui-ci par arrêté du 21 décembre 2010. Dès lors, les travaux de réfection des couvertures ont pu être programmés, avec le soutien financier de l'État. La conservation d'un immeuble inscrit présentant toutefois, par définition, un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, il n'est pas admissible que cette préservation puisse être mise en cause par l'application d'une servitude d'alignement. En l'espèce, si la Commission nationale n'avait pas reconnu à la maison Girard un intérêt public justifiant la mesure supérieure de protection, la réfection des couvertures n'aurait pas été possible.

D'autre part, le classement au titre des monuments historiques d'un immeuble permet d'envisager son expropriation pour cause d'utilité publique, « *en raison de l'intérêt qu'il offre au point de vue de l'histoire ou de l'art* » (article L.621-18), notamment dans les cas où cette expropriation permettrait d'en assurer la conservation, ou s'inscrirait dans le cadre d'un projet de mise en valeur. L'État peut ensuite rétrocéder l'immeuble exproprié, de gré à gré, à une personne publique ou privée, après décret pris en Conseil d'État, l'acquéreur s'engageant à utiliser l'immeuble dans les conditions prévues à un cahier des charges annexé à l'acte de cession. C'est ainsi que le château Renaissance de Bridoire, à Ribagnac (24), classé d'office par décret du 31 juillet 1992, mais laissé à l'abandon par son propriétaire, et dont le mobilier et les décors intérieurs avaient été livrés au pillage, a été acquis par l'État par voie d'expropriation en 2003. Après la purge des recours contentieux, il a été vendu en 2011 à un propriétaire privé, déjà propriétaire d'un château ouvert au public, qui en a entrepris la restauration. Le château de Bridoire sera ouvert au public au printemps 2014.

L'État ne dispose pas d'une telle faculté d'expropriation et de revente pour les immeubles inscrits. Or, ceux-ci peuvent se trouver dans la même situation que les immeubles classés. Dans la mesure où un immeuble inscrit laissé à l'abandon par son propriétaire ne présenterait pas un intérêt suffisant pour accéder au classement, l'État ne pourra donc ni utiliser la procédure de mise en demeure et de travaux d'office prévue par l'article L.621-12 du code du patrimoine pour les immeubles classés, ni

la procédure d'expropriation prévue à l'article L.621-18. Il est donc totalement désarmé face à un propriétaire décidé à laisser se dégrader son immeuble inscrit. La seule mesure susceptible de contraindre le propriétaire d'un immeuble inscrit à effectuer des travaux est celle des immeubles menaçant ruine, prévue par les articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, procédure de sécurité publique dont la finalité – et le résultat – n'est généralement pas la conservation de l'édifice. Ainsi, la maison à pans de bois de Hambach (Moselle), inscrite au titre des monuments historiques par arrêté du 3 mars 1993, et partiellement effondrée en 1995, a été détruite pour cause de sécurité publique et radiée de l'inscription le 18 décembre 2001.

De la même manière, l'État et les collectivités territoriales disposent de la faculté, en application de l'article L.621-18 du code du patrimoine, d'acquérir par voie d'expropriation un immeuble dont la démolition permettrait d'isoler, de dégager, d'assainir ou de mettre en valeur un immeuble classé, ou se trouvant dans le champ de visibilité d'un immeuble classé. Les mêmes règles étant applicables aux travaux sur les immeubles situés en abords des immeubles inscrits ou classés, l'extension de ce dispositif aux immeubles inscrits apparaît éminemment souhaitable, pour de simples raisons de cohérence juridique.

Immeubles protégés au titre des monuments historiques appartenant à l'État					
État			dont MCC et ses EP		
Immeubles classés	Immeubles inscrits	Total MH	Immeubles classés	Immeubles inscrits	Total MH
710	502	1212	399	46	445

Source : application AgrEGée

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit, sans remettre en cause les différences fondamentales entre le classement et l'inscription, telles que les a listées le Conseil Constitutionnel dans sa décision de 2011, de supprimer certaines incohérences historiques entre les deux régimes, pour rendre le droit plus clair, et faire bénéficier les immeubles inscrits de certaines dispositions de sauvegarde indispensables, attachées depuis l'origine aux immeubles classés.

C. Impact

Impact général : Cette mesure permettra de clarifier les dispositions du code du patrimoine, en améliorant la cohérence du dispositif relatif aux immeubles protégés au titre des monuments historiques, sans remettre en cause les différences fondamentales de degré entre les deux protections, notamment en matière d'autorisations de travaux et de possibilité de contraindre le propriétaire à effectuer des travaux sur un immeuble classé. Elle apportera néanmoins à l'État un ultime recours, en cas d'abandon par son propriétaire d'un immeuble inscrit, pour empêcher sa disparition, en l'expropriant et en le rétrocédant à une personne publique ou privée disposée à investir pour sa conservation.

Impact financier : Les mesures d'expropriation d'immeubles classés sont extrêmement rares, et n'interviennent que lorsque toutes les autres approches ont échoué. Les occurrences d'expropriation d'immeubles inscrits, ou d'immeubles situés dans le champ de visibilité d'immeubles inscrits, ne seront pas plus fréquentes. L'impact financier pour l'État et les collectivités sera donc extrêmement faible, voire inexistant.

Impact social : Ces mesures constituent, pour partie, une contrainte pour les propriétaires d'immeubles inscrits au titre des monuments historiques ou situés aux abords des immeubles inscrits, dans la mesure où elles permettent à l'État ou aux collectivités territoriales d'engager des procédures d'expropriation sur ces immeubles. Ces procédures seront néanmoins engagées sous le contrôle du juge, dans le cadre général de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il s'agira donc d'un dernier recours, d'application extrêmement rare, et qui garantira au propriétaire une juste

compensation de la privation de propriété.

À l'inverse, ces mesures permettront aux propriétaires de se voir épargner des servitudes susceptibles de causer la dégradation d'un bien protégé au titre des monuments historiques, que l'État les incite par ailleurs à entretenir. Ils seront ainsi encouragés à investir dans la conservation de ces biens.

D. Modalités d'application

L'application de cette mesure exigera le déplacement en section 3 (dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits) du chapitre I^{er} du livre VI du code du patrimoine d'une partie des dispositions actuellement contenues en section 1 (classement d'immeubles) des articles R.621-49 à R.621-51 du code du patrimoine, et leur modification pour en étendre l'application aux immeubles inscrits.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP partie réglementaire sous-section 6 de la section 1 du chapitre I du titre II du livre VI (art. R.621-49)	Décret en CE	Articles précisant les autorités compétentes pour délivrer l'agrément nécessaire à l'établissement d'une servitude conventionnelle sur un immeuble classé et pour exercer l'action en nullité en l'absence de cet agrément. Supprimer la sous-section. Article à renvoyer en section 3 (dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits) ; renvoi aux dispositions de la partie législative à adapter ; ajout des mots « ou inscrit » après le mot « classé ».
CP partie réglementaire sous-section 7 de la section 1 du chapitre I du titre II du livre VI (art. R.621-50 à 51)	Décret en CE	Article R.621-50, précisant l'autorité compétente pour présenter ses observations avant l'inclusion d'un immeuble classé dans une enquête aux fins d'expropriation. Article à renvoyer en section 3 (dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits) ; renvoi aux dispositions de la partie législative à adapter ; ajout des mots « ou inscrit » après le mot « classé ». Article R.621-51, précisant la juridiction compétente pour fixer l'indemnité en cas d'expropriation, en application des articles L.621-13 (expropriation dans le cadre de mise en demeure et travaux d'office) et L.621-18 (expropriation en dehors de ce cadre). Article à scinder en deux : la partie relative à l'expropriation en application de l'article L.621-13 demeure ; la partie relative à l'expropriation en application de l'article L.621-18 est à renvoyer en section 3 (dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits), avec renvoi aux dispositions de la partie législative à adapter et ajout des mots « ou inscrit ».

Mesure n°7 : Instance de protection au titre des monuments historiques (articles L.621-29-12, L.621-33 et L.622-32)

A. Diagnostic

L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1913, dans sa version d'origine, prévoyait que « à compter du jour où l'administration des beaux-arts notifie au propriétaire sa proposition de classement, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à l'immeuble visé. Ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les six mois de cette notification ». Ce paragraphe est à l'origine du dispositif appelé depuis « l'instance de classement ». L'article 1^{er} de la loi du 27 août 1941 a porté le délai à douze mois. Dans ce régime, l'instance de classement était clairement une mesure liée à un processus de classement au titre des monuments historiques, et ne pouvait se concevoir que dans la mesure où un classement définitif était projeté.

Pourtant, l'instance de classement a progressivement acquis une existence autonome, en tant que

mesure conservatoire, permettant d'assurer la protection temporaire d'un immeuble menacé de démolition, jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'opportunité d'une mesure de protection définitive, après avis des commissions consultatives compétentes. Ainsi, il est apparu qu'une instance de classement pouvait se conclure par une simple mesure d'inscription de l'immeuble concerné (mesure qui n'existait pas, en tant que régime de protection à part entière, en 1913), par un accord entre l'administration et le propriétaire, permettant de conserver tout ou partie de l'immeuble, sans recourir à une décision de protection définitive au titre des monuments historiques, voire par le renoncement à toute protection et la démolition de l'immeuble, lorsque sa conservation apparaissait finalement impossible.

L'ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine a pris acte de cette évolution. Dans le nouveau code, l'instance de classement fait l'objet d'un article particulier, l'article L.621-7, qui la définit comme suit : « *À compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire une instance de classement au titre des monuments historiques, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à l'immeuble visé. Ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois de cette notification* ». Toutefois, la codification de 2004 étant effectuée à droit constant, l'existence d'un régime et de critères propres à l'instance n'est pas encore clairement affirmée.

C'est l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques, procédant à une réforme importante en ce domaine, qui affirme ce critère et ce régime autonome de l'instance. L'article L.621-7 fait alors l'objet d'une nouvelle rédaction : « *Lorsque la conservation d'un immeuble est menacée, l'autorité administrative peut notifier au propriétaire par décision prise sans formalité préalable une instance de classement au titre des monuments historiques. À compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire une instance de classement au titre des monuments historiques, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à l'immeuble visé. Ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois de cette notification* ».

L'indépendance de l'instance par rapport à la procédure de classement définitif est alors clairement établie : le seul critère exigé pour notifier une instance est l'existence d'une menace pesant sur la conservation d'un immeuble. La décision de classement met fin à l'instance, en ce qu'elle impose une autorisation préalable, au titre de l'article L.621-9, avant toute modification, et a fortiori toute démolition, de l'immeuble classé. Mais l'instance n'est plus automatiquement liée à un projet de classement.

Le tableau ci-dessous présente les décisions d'instance de classement prises depuis cette réforme de 2005, et leurs conclusions :

Date instance	Immeuble	Conclusion
24 mars 2006	maison 9, rue de la Monnaie, à Caen (14)	IMH et CMH 12/04/2007
16 juin 2006	ancien couvent des Minimes (37)	IMH 30/05/2007
13 juillet 2006	maison 17, rue Sénarmont, à Dreux (28)	CMH 30/08/2007
22 janvier 2007	terrains archéologiques à Saint-Romain-en-Gal (69)	IMH 25/10/2007
13 avril 2007	hôtel Lutetia, à Paris (75)	IMH 16/10/2007
6 juin 2007	maison 20, place du Châtelet, à Orléans (45)	IMH 19/03/2009
30/10/07	76 roches gravées à Trois-Rivières (971)	IMH 03/12/2008
31 janvier 2008	salle du café La Renaissance à Alençon (61)	IMH 02/02/2009
26 juin 2008	passerelle ferroviaire Saint-Jean, à Bordeaux (33)	CMH 22/02/2010
14 novembre 2008	Bureaux de l'ancienne brasserie de Champigneulle (54)	NP, démoli en 2009
3 février 2009	trois immeubles de logements de Marcel Lods, à Rouen (76)	NP, mais conservés
5 mai 2009	château du Solier, à Saint-Hilaire-de-Lavit (48)	IMH 01/09/1999
22 octobre 2009	chapelle Sainte-Thérèse de Wintzenheim (68)	IMH 06/12/1984
28 décembre 2009	fort du Cognelot, à Chalindrey (52)	IMH 07/01/2011
8 avril 2010	cité de l'Étoile de Georges Candilis à Bobigny (93)	NP, mais conservée
15 juin 2010	Immeubles 5-7, rue de Sauve, à Nîmes (30)	IMH 06/07/2011
13 août 2010	parcelle contenant des vestiges gallo-romains à Narbonne (11)	CMH d'office 31/05/2011

28 janvier 2011	chalet Lang à Saint-Bon-Tarentaise/Courchevel 1850 (73)	IMH 28/01/2012
21 février 2011	petit château du Prince Charles à Lunéville (54)	CMH d'office 21/09/2011
17 mai 2011	immeuble dit « 57 Métal » à Boulogne-Billancourt (92)	NP (demande de permis de démolir déposée)
20 juin 2011	chapelle du château du Grand-Coquille à Saint-Jean-de-Braye (45)	IMH 07/02/2012
29 septembre 2011	tour Utrillo par Jean Sebag, à Montfermeil (93)	NP, mais conservée
16 mai 2013	hôtel de la Perle, à Bordeaux (33)	CMH 22/05/2013
27 juin 2012	hôtel Lecourt, à Montpellier (34)	CMH en cours
18 juillet 2012	plusieurs maisons de la rue des Carmes, à Orléans (45)	Instance annulée (appel en cours) ; 2 maisons IMH 18/03/2013
2 août 2012	vestiges d'un mausolée antique à Limoges (87)	CMH en cours
17 octobre 2012	maison Bleue, à Saint-Laurent-du-Maroni (973)	CMH d'office en cours
1 ^{er} mars 2013	église Sainte-Gemmes de Sainte-Gemmes-d'Andigné (49)	Dossier en cours
5 mars 2013	halle du marché par Nicolas Esquillan, à Fontainebleau (77)	NP, démolie en sept. 2013
4 avril 2013	halle des messageries de la gare de Belfort (90)	Dossier en cours
16 juillet 2013	hôtel 7, rue des Grands-Augustins à Paris (75)	Dossier en cours

CMH : classé au titre des monuments historiques

IMH : inscrit au titre des monuments historiques

NP : non protégé au titre des monuments historiques

Sur 28 décisions d'instance ayant trouvé une conclusion, ou sur le point de trouver une conclusion, depuis 2006, 9 ont abouti, ou vont aboutir, à un classement définitif, à l'amiable (6) ou d'office (3) ; 11 ont abouti à une inscription définitive, et 2 au maintien à l'inscription ; 3 ont abouti à la conservation des immeubles concernés, sans protection définitive au titre des monuments historiques ; 2 ont abouti au renoncement à toute protection, suivi d'une démolition de l'immeuble concerné ; 1 a abouti au renoncement à toute protection, le sort de l'immeuble restant pendant (demande de permis de démolir déposée).

Ces exemples illustrent bien le principe de l'instance de classement, qui n'a pas forcément pour but, telle qu'elle est aujourd'hui prévue par le code du patrimoine, d'aboutir à une décision de classement définitif, mais de donner le temps à l'administration d'envisager, en concertation avec le propriétaire, les moyens d'une conservation de l'immeuble, pouvant déboucher sur un classement définitif, une inscription définitive ou le renoncement à toute protection définitive.

L'inscription constitue même désormais une issue plus fréquente à la décision d'instance que le classement. Elle suffit le plus souvent à garantir la conservation de l'immeuble menacé, dès lors qu'aucune autorisation d'urbanisme n'a encore été délivrée (en effet, la délivrance, avant la décision d'instance, d'un permis de construire ou d'un permis de démolir, confère au bénéficiaire du permis des droits auxquels seul le classement définitif peut faire échec).

Cependant, le maintien de la référence au classement dans la dénomination (instance « de classement »), le positionnement de l'article L.621-7 dans la section 1 (classement des immeubles) du chapitre 1 du titre II du livre VI du code du patrimoine, et certaines jurisprudences rendues sur la base du régime antérieur, se référant à la même dénomination, créent une confusion, amenant certains propriétaires à contester des instances en arguant du fait que les immeubles concernés ne présentent pas l'intérêt public d'art ou d'histoire justifiant une mesure de classement définitif.

Jurisprudence : CE, sieur de Bellescize, 6 décembre 1972

CE, commune d'Aix-en-Provence, 22 mars 1999

Par ailleurs, l'article L.621-7 prévoit que « *tous les effets du classement s'appliquent à l'immeuble visé* », c'est à dire à l'immeuble dont la conservation est menacée. Cette formulation exclut a priori que des effets s'appliquent à d'autres immeubles que celui qui est visé par l'instance. Pourtant, elle a été utilisée pour permettre le contrôle de travaux sur des immeubles situés aux abords de l'immeuble concerné (ex. : décision d'instance de classement portant sur le fort du Cagnolot, à Chalindrey (52), le 28 décembre 2009, prise pour empêcher la création d'un champ de panneaux photovoltaïques aux

abords de l'édifice). Il apparaît dès lors souhaitable de modifier la rédaction de l'article L.621-7, pour mieux préciser les effets de l'instance, qui ne saurait concerner que l'immeuble dont la conservation est menacée.

B. Objectifs

Il importe que le texte traduise mieux la réalité de la mesure d'instance de classement, au terme de l'évolution qu'elle a subi depuis 1913, et que la lecture en soit ainsi facilitée pour l'administration, comme pour le public ou pour le juge.

Le positionnement de l'article (nouvel article L.621-33) consacré à l'instance, dans une section 5 spécifique, indépendante des sections consacrées aux immeubles classés ou inscrits, et le changement de dénomination de cette procédure, devenant instance « de protection » au titre des monuments historiques, traduiront nettement l'autonomie de ce dispositif de protection et de son critère unique : l'existence d'une menace pesant sur un immeuble.

La nouvelle rédaction doit également confirmer, sans ambiguïté, que la portée de l'instance est limitée à l'immeuble qu'elle vise, et que cette mesure conservatoire, essentiellement provisoire, ne crée pas d'effet pour les immeubles situés aux abords de l'immeuble visé.

Enfin, par souci de cohérence, et même si l'instance ne souffre pas des mêmes ambiguïtés en matière d'objets mobiliers (domaine dans lequel elle est d'ailleurs fort peu employée, depuis la transposition d'une directive européenne et la création du dispositif des trésors nationaux par la loi n°92-1447 du 31 décembre 1992 codifiée au livre I du code du Patrimoine), les mêmes modifications (dénomination et positionnement dans le texte) sont proposées dans le chapitre 2 (objets mobiliers) du titre II du livre VI : abrogation de l'article L.622-5, et création d'une section 4 dédiée à l'instance de protection des objets mobiliers (nouvel article L.622-32).

C. Impacts

Impact juridique :

Cette disposition aura pour principal impact, sans changer l'effet de la mesure, de clarifier la lecture du texte, et de sécuriser la situation juridique, tant pour l'administration que pour les propriétaires ou les tiers.

Par ailleurs, l'article L.621-29-12 du code du patrimoine, relatif à l'expropriation des immeubles protégés au titre des monuments historiques (et se substituant à l'article L.621-18, relatif à l'expropriation des immeubles classés) doit prendre en compte la nouvelle dénomination de la procédure d'instance.

D. Modalités d'application

L'article R.621-6, qui précise les modalités de notification de l'instance de classement d'un immeuble, devra être modifié et repositionné en fonction de la nouvelle dénomination et du nouveau positionnement dans la partie législative de l'instance de protection.

L'article R.622-5, qui précise les modalités de notification de l'instance de classement d'un objet mobilier, devra faire l'objet des mêmes ajustements.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.621-6	Décret en CE	Article précisant les modalités de notification de la décision d'instance de classement d'un immeuble. Article à adapter pour « l'instance de

		protection » et à déplacer en section spécifique « instance de protection au titre des monuments historiques ».
CP art. R.621-85	Décret en CE	Modalités de notification des décisions relatives aux monuments historiques. Référence à l'article R.621-6 à ajuster.
CP art. R.622-5	Décret en CE	Article précisant les modalités de notification de la décision d'instance de classement d'un objet mobilier. Article à adapter pour « l'instance de protection » et à déplacer en section spécifique « instance de protection au titre des monuments historiques ».
CP art. R.622-58	Décret en CE	Modalités de notification des décisions relatives aux monuments historiques. Référence à l'article R.622-5 à ajuster.

Mesure n°8 : Suppression du caractère systématiquement suspensif du recours contre la mise en demeure d'effectuer des travaux d'urgence sur un monument classé (articles L.621-12 et 13)

A. Diagnostic

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, dans sa rédaction originelle, prévoyait que « *pour assurer l'exécution des travaux urgents de consolidation dans les immeubles classés, l'administration des beaux-arts, à défaut d'accord amiable avec les propriétaires (pouvait), s'il (était) nécessaire, autoriser l'occupation temporaire de ces immeubles ou des immeubles voisins* », pour une durée limitée à six mois, et moyennant indemnité « *en cas de préjudice causé* ». Cette disposition était l'embryon du système actuel de la mise en demeure et des travaux d'office, institué par l'article 2 de la loi n°66-1402 du 30 décembre 1966, créant l'article 9-1 de la loi du 31 décembre 1913, aujourd'hui codifié aux articles L.621-12 et 13 du code du patrimoine.

L'article L.621-12 dispose que « *lorsque la conservation d'un immeuble classé (...) est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien, l'autorité administrative peut, après avis de la Commission nationale des monuments historiques, mettre en demeure le propriétaire de faire procéder auxdits travaux* », moyennant une participation de l'État qui ne peut être inférieure à 50 %. Cet article précise, en son dernier alinéa, que le recours du propriétaire devant le tribunal administratif est suspensif.

L'article L.621-13 dispose quant à lui que, faute pour le propriétaire de se conformer à cette mise en demeure, l'autorité administrative peut exécuter d'office des travaux, ou poursuivre l'expropriation de l'immeuble. En cas d'exécution d'office, l'article L.621-14 prévoit que le propriétaire est tenu de rembourser à l'État le coût des travaux, dans la limite de 50 % de leur montant (mais peut s'exonérer de sa dette en faisant abandon de l'immeuble classé à l'État).

Ce système, extrêmement attentatoire au droit à la propriété privée, illustre remarquablement la célèbre phrase de Victor Hugo : « *L'usage d'un monument appartient à son propriétaire, mais sa beauté appartient à tout le monde. C'est donc dépasser son droit que de le détruire* ». L'absence des travaux indispensables à la conservation de l'immeuble classé, qui s'apparente à une destruction passive, est ainsi apparue inacceptable au législateur, qui a souhaité créer un moyen de contraindre le propriétaire à effectuer, ou à accepter la réalisation de ces travaux.

Compte tenu de l'importance de cette entorse, au nom de l'intérêt général, au principe constitutionnel du respect du droit à la propriété privée, le législateur a toutefois entendu donner des garanties au propriétaire. Le recours en référé-suspension n'existant pas, en 1966, en matière administrative, il a donc prévu que le recours contre la décision de mise en demeure aurait systématiquement un caractère suspensif.

Ce principe est toutefois gravement préjudiciable à l'efficacité de cette mesure. En effet, alors que la mise en demeure, puis éventuellement les travaux d'office, ne sont censés être utilisés qu'en cas d'urgence, lorsque la conservation d'un immeuble classé est « *gravement compromise* », l'effet systématiquement suspensif du recours peut, par le jeu de l'appel et de la cassation, laisser s'écouler plusieurs années avant que les travaux soient entrepris. Il peut en résulter une importante aggravation des désordres, génératrice, d'une part de pertes patrimoniales parfois irréversibles, d'autre part d'importants surcoûts, tant pour l'administration que pour le propriétaire, qui doit apporter 50 % du coût des travaux.

Cette restriction est évidemment fortement dissuasive pour les services de l'État, et le recours au dispositif de la mise en demeure et des travaux d'office, déjà très lourd en lui-même, n'est dès lors presque jamais utilisé. Les services sont même parfois dissuadés d'engager la procédure de classement d'office, prévue par les articles L.621-5 et L.621-6 du code, sachant que le classement ne permettra pas de contraindre le propriétaire à conduire ou à accepter les travaux susceptibles de sauver un immeuble dans des délais raisonnables.

Or, depuis la loi n°2000-597 du 30 juin 2000, le référé-suspension est possible devant la juridiction administrative. Tout recours peut donc être assorti d'une demande au juge de prononcer la suspension de la décision contestée, jusqu'au jugement au fond. Le juge peut décider cette suspension en cas d'urgence et s'il existe « *un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée* » (article L.521-1 du code de justice administrative).

Le juge étant dès lors en mesure de décider, au cas par cas, de l'opportunité de suspendre l'application d'une décision, au regard des éléments du dossier, le caractère systématiquement suspensif du recours contre la décision de mise en demeure prise en application de l'article L.621-12 ne se justifie plus.

B. Objectifs

L'objectif de la mesure est de permettre d'éviter des recours contentieux purement dilatoires, ayant pour effet de retarder de plusieurs années la mise en œuvre des travaux urgents, conduisant à la poursuite de la dégradation de l'immeuble classé, à la perte irrémédiable d'éléments authentiques, et au renchérissement du coût des travaux, pour l'État et pour le propriétaire, alors même qu'aucun motif sérieux ne justifierait la contestation de la légalité de la décision de mise en demeure.

C. Impact

Impact juridique :

La suppression du dernier alinéa de l'article L.621-12 vise à soumettre la décision de mise en demeure d'effectuer des travaux de stricte conservation sur un immeuble classé au droit commun du contentieux administratif. Si le juge constate l'urgence et estime que la légalité de la décision souffre d'un « doute sérieux », il pourra, à la demande du propriétaire, ordonner la suspension de son application, conformément à l'article >L.521-1 du code de justice administrative. Si au contraire la décision lui paraît, sous réserve du jugement au fond, suffisamment étayée, elle pourra être mise en application immédiatement, sans préjudice des réparations que le propriétaire pourra obtenir en cas d'annulation ultérieure, totale ou partielle, de la décision par le juge du fond.

En termes de fonctionnement de la justice, la réforme contraindra le propriétaire à saisir expressément le juge des référés, s'il souhaite obtenir la suspension de la décision. Cette évolution ne devrait cependant pas conduire à une augmentation considérable du nombre des affaires dont le juge des référés est saisi, la procédure de mise en demeure n'étant que très rarement employée.

Impact financier :

Cette disposition permettra d'éviter certains recours abusifs, produits dans le seul but de bénéficier de leur effet systématiquement suspensif de la décision. Elle évitera ainsi à l'État comme au propriétaire des frais de procédure (temps consacré par les agents du ministère chargé de la culture et par les juges, éventuels frais d'avocat...).

Elle permettra surtout d'éviter que la dégradation des monuments se poursuive pendant la durée de l'instance et des éventuelles procédures d'appel et de cassation, et réduira d'autant le coût des travaux d'urgence et, en conséquence, celui des travaux de restauration ultérieurs.

Impact social :

Il ne s'agit en rien d'une remise en cause des garanties du propriétaire au respect de son droit de propriété, puisque lorsqu'il existera un doute sérieux, le juge pourra toujours prononcer la suspension de la décision. Et au cas où tout ou partie des travaux effectués serait finalement jugé non indispensable au fond, le propriétaire n'aura rien perdu, le seul effet de la décision étant des travaux de restauration, améliorant l'état de son bien, et le juge pouvant prononcer une diminution de sa participation, pour prendre en compte l'erreur de l'administration.

Le propriétaire bénéficiera d'ailleurs lui-même de la réduction des délais d'intervention, qui diminuera d'autant le coût des travaux d'urgence et des travaux définitifs.

D. Modalités d'application

Cette disposition, qui replace la décision de mise en demeure dans le droit commun en termes de référé-suspension, n'appelle aucune modification particulière de la partie réglementaire du code du patrimoine relative aux travaux d'office (art. R.621-45 à R.621-48).

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
Néant		

MESURES RELATIVES AUX ABORDS DES MONUMENTS HISTORIQUES

Mesure n°9 : Définition, champ et conditions d'application des abords des monuments historiques (article L.621-30)

A. Diagnostic

1. Principe et limites du régime actuel des « abords »

1.1 Principe

Les immeubles classés et inscrits au titre des monuments historiques génèrent un périmètre de protection automatique d'un rayon de 500 mètres destiné à préserver l'immeuble et ses abords pour en permettre une lisibilité constante.

La plupart des 43 000 édifices protégés au titre des monuments historiques engendre un périmètre de protection. Ces périmètres concernent aujourd'hui environ 16 600 communes et s'étendent sur

une superficie totale de plus de 21 200 km². C'est dire l'importance de ce régime, communément nommé « abords » des monuments historiques, en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural, urbain et paysager sur le territoire français.

Actuellement, les abords des monuments historiques, servitude d'utilité publique, relèvent du code du patrimoine. L'article L.621-30 en précise le champ et les conditions d'application :

« [...] Est considéré, pour l'application du présent titre, comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre déterminé par une distance de 500 mètres du monument. »

Cet article établit deux principes essentiels :

- l'établissement automatique d'un périmètre de 500 mètres dès lors qu'un immeuble est classé ou inscrit sauf en ce qui concerne les protections intérieures aux immeubles concernés ;
- la notion de champ de visibilité, soit l'application du régime des abords subordonnée à une condition de (co)visibilité : tout immeuble visible du monument historique ou visible en même temps que le monument historique est donc considéré comme étant dans son champ de visibilité. À ce titre, l'immeuble estimé dans le champ de visibilité d'un édifice protégé est soumis à des règles bien précises en matière d'autorisations de travaux. Il s'agit de s'assurer que les opérations projetées dans le champ de visibilité d'un édifice protégé ne portent pas atteinte à la préservation de cet édifice et à son environnement ;

C'est un système à double niveau que développe la législation française : au moment de leur protection, les monuments historiques sont dotés automatiquement d'un périmètre à géométrie fixe dans lequel la protection du monument classé ou inscrit repose sur une dépendance visuelle entre le monument et tout aménagement ou projet de construction. La loi retient donc un double critère, géométrique d'une part, et optique, d'autre part.

Depuis 1945 près de 26 000 immeubles ont été protégés au titre des monuments historiques. Cette augmentation constante du nombre de protections, malgré la plus grande sélection ces dernières années, a étendu mécaniquement la surface des abords et la charge de travail des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, notamment celle des architectes des bâtiments de France.

1.2 Limites

Si le régime des abords est défini clairement par la loi selon un double critère, géométrique (500 mètres) et optique (champ de visibilité), il n'en demeure pas moins que ce dispositif peut être source de difficultés lors de son application.

1.2.1 Le caractère arbitraire du régime des abords

L'établissement d'un périmètre de protection de 500 mètres autour des monuments historiques, de par son aspect automatique et fixe, peut être considéré comme arbitraire. En effet, ce périmètre de protection n'est pas délimité au regard d'enjeux patrimoniaux mais s'applique à toutes les protections indépendamment des questions ou problématiques propre à chaque immeuble protégé. Ce régime de protection peut également susciter une certaine incompréhension auprès des habitants, la procédure actuelle de protection des monuments historiques ne prévoyant pas de concertation à l'occasion d'une enquête publique qui permettrait d'informer et de recueillir les avis de la population. En l'état, le régime actuel des abords ne favorise pas l'appropriation du patrimoine par les habitants et les élus.

De plus, la notion de champ de visibilité, suspendue à la condition de (co)visibilité, n'est pas d'une

application toujours aisée pour les services, soit les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) et en leur sein, les architectes des bâtiments de France (ABF). Les ABF sont en effet en charge de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux situés notamment dans les périmètres de protection des monuments historiques. À ce titre, il leur revient de déterminer en amont de la délivrance de leur avis, s'il existe en ce qui concerne le projet projeté, une (co)visibilité avec le monument historique. Cette condition appréciée par l'ABF n'appelle pas le même type d'avis : en cas de (co)visibilité, c'est-à-dire de champ de visibilité confirmé, l'avis de l'ABF est contraignant contrairement à un projet qui se situerait hors du champ de visibilité du monument historique.

De fait, le critère de (co)visibilité est essentiel dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux mais son caractère appréciatif peut rendre le travail des STAP et des ABF d'autant plus ardu en ce qu'il peut être source d'insécurité juridique. Les avis émis par les ABF dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux peuvent faire l'objet de recours des demandeurs. La notion de champ de visibilité peut être en effet synonyme d'incompréhension pour les habitants et les élus qui peuvent voir dans le régime des abords et les conditions dans lesquelles les ABF émettent leurs avis, un caractère subjectif injustifié.

Des procédures de recours engagées contre les avis émis par les ABF dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux peuvent en témoigner. Ces recours, peu nombreux au regard du nombre d'avis émis chaque année par les ABF, environ 400.000, concernent essentiellement les avis émis au titre des abords des monuments historiques qui s'élèvent, quant à eux, à 235.000²¹.

La législation prévoit en effet qu'en cas de désaccord du maire avec l'avis émis par l'ABF, et en cas de désaccord du pétitionnaire avec une décision de refus issue de l'avis défavorable de l'ABF, une procédure de recours peut être initiée : le préfet de région, après consultation facultative de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), rend une décision qui peut soit confirmer l'avis émis par l'ABF soit infirmer cet avis. Dans les deux cas, la décision du préfet de région vient se substituer à l'avis émis par l'ABF.

Les recours au titre du périmètre de protection des monuments historiques remettent bien souvent en cause la (co)visibilité dont l'appréciation relève de l'ABF. La compétence même de l'ABF peut donc être amenée à être contestée dans le cadre de recours administratifs pouvant fragiliser la perception, par les usagers et les demandeurs, des services de l'État.

1.2.2 L'ambiguïté du régime des abords

Si le régime des abords des monuments historiques peut être considéré dans son application comme arbitraire, il peut également être source d'ambiguïté.

En effet, la condition de champ de visibilité définie par le code du patrimoine en fonction de la situation de l'immeuble n'est pas appréciée selon le même critère dans le code de l'urbanisme qui considère non pas la situation de l'immeuble mais le projet en tant que tel :

« Lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou dans celui d'un parc ou d'un jardin classé ou inscrit ayant fait l'objet d'un périmètre de protection délimité [...] le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-31 du code du patrimoine dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord de l'architecte des bâtiments de France. » (article R.425-1 du code de l'urbanisme)

Cette divergence entre le code du patrimoine et le code de l'urbanisme, c'est-à-dire la prise en compte dans un cas de la situation de l'immeuble et dans l'autre du projet à réaliser, entretient une certaine ambiguïté.

21 Données issues du logiciel informatique Gestauran qui permet aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine d'instruire les demandes d'autorisations de travaux.

Ainsi, un projet qui serait estimé de faible impact peut être jugé hors du champ de visibilité d'un monument historique, quand bien même l'immeuble objet des travaux, considéré dans sa globalité, est visible du monument historique ou en même temps que lui dans le périmètre de protection des 500 mètres.

Cette ambiguïté certaine quant à l'application du régime des abords des monuments historiques peut être étayée par l'analyse de la jurisprudence. Ainsi, si l'on peut considérer comme faible l'impact d'un projet situé a priori dans le champ de visibilité d'un monument historique, certains exemples de jurisprudence démontrent qu'il n'existe pas de limites préalablement fixés à l'emprise des abords dans un rayon de 500 mètres. Cela peut conduire de fait à l'étude d'un projet de construction d'un immeuble de grande hauteur qui serait très éloigné du monument mais visible du lieu de situation de ce dernier :

« Considérant [...] que les deux immeubles ne sont visibles en même temps d'aucun point du territoire, qu'il soit situé à l'extérieur ou à l'intérieur du périmètre de 500 mètres prévu ci-dessus » (Tribunal administratif de Strasbourg 30 juillet 1993, Préfet de la Moselle c/commune de Scy-Chazelles, M. Felice Montiroso, n°922064).

L'intérêt du monument historique peut donc conduire à admettre dans certains cas une (co)visibilité au-delà du périmètre des 500 mètres.

C'est bien pour faire cesser ces différentes ambiguïtés permanentes qu'il est proposé dans le présent projet de loi de supprimer la notion de « champ de visibilité » dans les périmètres de protection adaptés des abords des monuments historiques.

2. Le régime des abords : une notion partagée en Europe

La notion d'abords d'édifices protégés est complexe mais bien réelle dans les différentes législations européennes. Si cette notion est développée selon des formules variables, toutes s'accordent sur un dénominateur commun : le contrôle des travaux et des interventions dans l'environnement de l'édifice protégé susceptibles de porter atteinte à son intégrité.

2.1 Dispositions communes à l'Allemagne, l'Angleterre, l'Espagne et l'Italie²²

2.1.1 Définition

- ✓ Les abords sont désignés par des substantifs différents d'un pays à l'autre (zone, aire, environnement, abord, entourage, perspective, secteur, etc), voire également au sein d'un même pays, notamment lorsqu'ils recouvrent des réalités juridiques différentes : ex. en Espagne, les termes *entorno* relatif à la législation du patrimoine et *area* relatif à la législation urbanistique ;
- ✓ Les abords ne sont pas toujours clairement définis légalement, il n'existe pas de définition légale du terme « abords » en Espagne et en Italie par ex., mais la notion d'abords est présente dans toutes les lois relatives au patrimoine des pays européens cités ;
- ✓ La prise en compte des abords peut se faire au moment de la protection du monument afin d'envisager simultanément le monument et son environnement ainsi que les relations qu'ils entretiennent (Angleterre, Espagne et Italie) ;

2.1.2 Périmètre de protection

- ✓ Le périmètre des abords n'est jamais établi automatiquement, il fait au contraire l'objet d'une étude au cas par cas, voire il est redéfini en permanence en fonction des projets envisagés à proximité des monuments protégés (ex. l'Allemagne) ;

²² Pour plus d'informations sur les abords dans les différentes législations européennes, voir la note consacrée à la synthèse sur la notion d'abords en Europe en annexe.

- ✓ Les abords ne correspondent pas toujours à l'environnement immédiat autour de l'immeuble protégé : en Angleterre par ex., la protection des immeubles comprend l'immeuble et le terrain ou le site auquel il est associé, les abords correspondent alors à l'environnement au-delà de l'immeuble et du terrain ou du site ;

2.1.3 Travaux

- ✓ Les abords impliquent que les travaux projetés dans leur périmètre soient examinés en fonction de leur impact sur le monument même (Allemagne) ou sur le monument et les abords (Espagne, Italie, Angleterre). Il s'agit donc de déterminer dans la majorité des cas, si le projet porte atteinte au monument et aux abords (Espagne, Italie, Angleterre) et non uniquement à l'immeuble protégé (Allemagne). Dans les dispositifs anglais, espagnol et italien, le contrôle est donc guidé par la qualité de l'environnement du monument, indépendamment de tout lien visuel direct, voire de covisibilité avec le monument ;
- ✓ Les abords peuvent être également considérés comme un outil urbanistique : en Espagne, ils impliquent l'élaboration d'un « plan spécial » par les communes, c'est-à-dire l'obligation d'établir un document d'aménagement tenant compte des biens, des abords, des éléments urbains et naturels et des constructions ;

B. Objectifs poursuivis

Le terme « abords » communément utilisé pour désigner le périmètre de protection autour des monuments historiques est intégré dans la législation française.

Au-delà du substantif « abords » consacré, c'est la notion même de périmètre de protection autour des monuments historiques qui doit être redéfinie au regard des limites et difficultés que pose le régime actuel. L'objectif est de rationaliser les abords en créant un dispositif concerté et adapté.

C. Impacts

La modification du régime actuel considéré dans son application comme arbitraire et suspendu à un avis appréciatif des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine doit permettre :

- une plus grande lisibilité du rôle des services et notamment des missions des architectes des bâtiments de France qui pourront se recentrer sur les territoires à enjeux ;
- une meilleure compréhension et appréhension du patrimoine par la population et les élus ;

D. Modalités d'application

voir la mesure n°10 relative au périmètre de protection adapté

Mesure n°10 : Périmètres de protection adaptés (articles L.621-30 et L.621-31)

A. Diagnostic

1. Définitions des dispositifs actuels de périmètre de protection adapté (PPA) et de périmètre de protection modifié (PPM)

La plupart des 43 000 édifices protégés au titre des monuments historiques génère un périmètre de protection automatique d'un rayon de 500 mètres dont les conditions d'application sont décrites dans la partie précédente dédiée à la mesure « définition, champ et conditions d'application des abords

des monuments historiques ». Ce régime d'abord relève de l'actuel article L.621-30 du code du patrimoine qui prévoit également deux dispositions introduites par l'article 40 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU » et complétées par l'article 4 de l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés :

- le périmètre de protection adapté (PPA) : cette mesure permet d'introduire, dès la procédure de protection de l'édifice au titre des monuments historiques, à l'initiative de l'ABF, un périmètre réduit ou plus étendu que le rayon automatique des 500 mètres et ce, en adéquation avec l'édifice protégé et son environnement ;
- le périmètre de protection modifié (PPM) : cette mesure permet d'ajuster au mieux la protection autour des monuments historiques en modifiant le périmètre de protection automatique de 500 mètres existant. La procédure peut être engagée, à l'initiative de l'ABF, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme ou à l'initiative de l'État ;

Répartition du nombre de PPA et PPM par région au 1^{er} septembre 2013

Régions	PPA	PPM
Alsace		21
Aquitaine	2	30
Auvergne		4
Bourgogne	1	26
Bretagne		133
Centre	3	75
Champagne-Ardennes	1	15
Corse	2	
Franche-Comté	6	76
Île-de-France	1	185
Languedoc-Roussillon		58
Limousin		58
Lorraine	7	29
Midi-Pyrénées	3	11
Nord-Pas-de-Calais		
Normandie (Basse)	1	58
Normandie (Haute)	3	3
Pays-de-la-Loire	6	35
Picardie		34
Poitou-Charentes	9	111
PACA		28
Rhône-Alpes	2	139
DOM-TOM		5
Total	47	1134

2. PPA et PPM : objectifs et coût

Les dispositifs actuels de PPA et de PPM procèdent d'une volonté d'atténuer l'aspect arbitraire, voire contraignant, du périmètre de protection automatique de 500 mètres autour des monuments historiques, périmètre qui peut être mal perçu par la population et les élus. En ajustant ce périmètre aux caractéristiques du monument et de son environnement, les dispositifs de PPA et de PPM permettent d'introduire la notion de « périmètre raisonné ».

Ce souhait d'assouplir le régime de droit commun en matière de protection des abords des

monuments historiques, permet également de prendre en compte et d'entériner le partage de compétence entre l'État et les collectivités territoriales. Les processus de création de ces périmètres imposent selon des degrés différents une gestion partenariale État/collectivités territoriales dans la protection et la mise en valeur du patrimoine.

L'analyse des informations recueillies auprès des services du ministère de la culture et de la communication²³ permet de déterminer que la procédure utilisée par les ABF correspond en majorité à la procédure applicable dans le cadre de l'élaboration, la révision ou la modification d'un document d'urbanisme.

Rappelons que l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés a étendu cette possibilité de modification à tout moment par une procédure conduite par l'État. Celle-ci demeure très peu utilisée au regard de l'imputation des frais de l'enquête publique et de ceux de publicité sur la ligne générale des crédits ouverts aux DRAC au sein desquels les PPA/PPM ne sont pas particulièrement identifiés.

La modification d'un périmètre qui constitue un outil intéressant permettant d'une part de réduire le périmètre des 500 mètres de manière à mieux répartir territorialement la mission de l'ABF en l'allégeant des lieux où ce contrôle n'est pas indispensable et inversement d'étendre un périmètre lorsque la composition historique ou paysagère excède les 500 mètres, dépend donc essentiellement de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme.

D'un point de vue financier, le coût d'un PPM varie en fonction de sa nature :

- un PPM réalisé en simple régie par le service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) peut être évalué entre 1 500 et 2 000 euros ;
- un PPM englobant plusieurs communes et nécessitant une étude peut être évalué entre 12 000 et 15 000 euros ;

3. Limites du PPA et du PPM

La complexité en termes de procédure de création des PPA et des PPM a généré en pratique des résultats modestes comme en attestent les données du tableau de répartition du nombre de PPA et de PPM au 1er septembre 2013. Seule une quarantaine de PPA a été créée témoignant du caractère marginal de cet outil. S'agissant des PPM, leur création demeure très hétérogène d'une région à l'autre : 3 PPM créés en Haute-Normandie et 185 en Île-de-France. Le nombre de PPM rapporté au nombre de monuments historiques par département indique que la majorité des départements se situe sous le seuil des 5% de monument couvert par un PPM. Le maximum atteint est seulement d'environ 40% par le département de l'Essonne.

De manière générale, on peut considérer que seuls 3% des monuments historiques actuels présentent un périmètre de protection modifié ou adapté, les 97% restants génèrent de fait un périmètre automatique de 500 mètres.

B. Objectifs poursuivis

1. Simplification et modernisation des dispositifs

Il s'agit de simplifier et de moderniser la mise en œuvre des périmètres de protection autour des monuments historiques, aujourd'hui répartis entre périmètre de protection automatique de 500 mètres, PPM et PPA, par l'élaboration d'une procédure unique, soit l'établissement d'un périmètre de protection adapté. Le périmètre de 500 mètres ne disparaît pas pour autant puisqu'il s'applique en l'absence de périmètre de protection adapté. Cependant, il doit devenir un dispositif transitoire, soit un périmètre par défaut, avant la création d'un périmètre de protection adapté.

La simplification de procédure de mise en œuvre des abords par le biais d'une procédure unique doit s'accompagner d'une simplification de la délimitation des abords. L'objectif est de développer des périmètres de protection raisonnés tenant compte des enjeux patrimoniaux d'un territoire. Cela implique de favoriser notamment la création de périmètres de protection communs à plusieurs monuments historiques tel que prévu par l'article L.621-31 du projet de loi.

2. La prise en compte du patrimoine dans les documents d'urbanisme :

L'établissement obligatoire des périmètres de protection adaptés à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification du document d'urbanisme en vigueur, permet de favoriser la prise en compte des enjeux patrimoniaux dans la politique d'aménagement mise en œuvre par la commune. Ces documents d'urbanisme « patrimoniaux » permettront également de développer une gestion commune des dispositifs en faveur de la sauvegarde du patrimoine, dont celui des périmètres de protection adaptés, sur des dispositions partagées entre l'État et les collectivités.

L'obligation de créer un périmètre de protection adapté lors de l'élaboration, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme ne doit pas être considérée comme un frein aux libertés des collectivités voire comme une disposition arbitraire. La nécessité de recueillir l'avis des habitants lors de l'enquête publique préalable à l'établissement du document d'urbanisme élaboré, modifié ou révisé est garant de l'information de la population et de sa collaboration au projet. En effet, il appartient à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme de joindre le projet de périmètre de protection adapté au dossier d'enquête publique du document d'urbanisme projeté.

Enfin, dans une même optique, un des objectifs attendus est la consolidation de l'articulation entre document d'urbanisme et servitude d'utilité publique. Le périmètre de protection adapté demeure en effet une servitude d'utilité publique annexée au document d'urbanisme en vigueur et affectant de facto l'utilisation des sols. Si lors de l'élaboration, la révision ou la modification d'un document d'urbanisme, la question du patrimoine doit être pleinement prise en compte, les limitations qu'elle impose par le biais du statut de servitude d'utilité publique doivent par extension se coordonner au document en question.

C. Impacts

- impact financier

La nature des études en matière d'élaboration de périmètres de protection est modifiée en ce que le critère de (co)visibilité ne primera plus, la prise en compte de l'environnement historique, architectural et urbain étant dès lors les critères essentiels. Certains immeubles en (co)visibilité pourront être exclus du périmètre de protection, car considérés comme sans incidence sur le maintien de la qualité des abords et du monument historique.

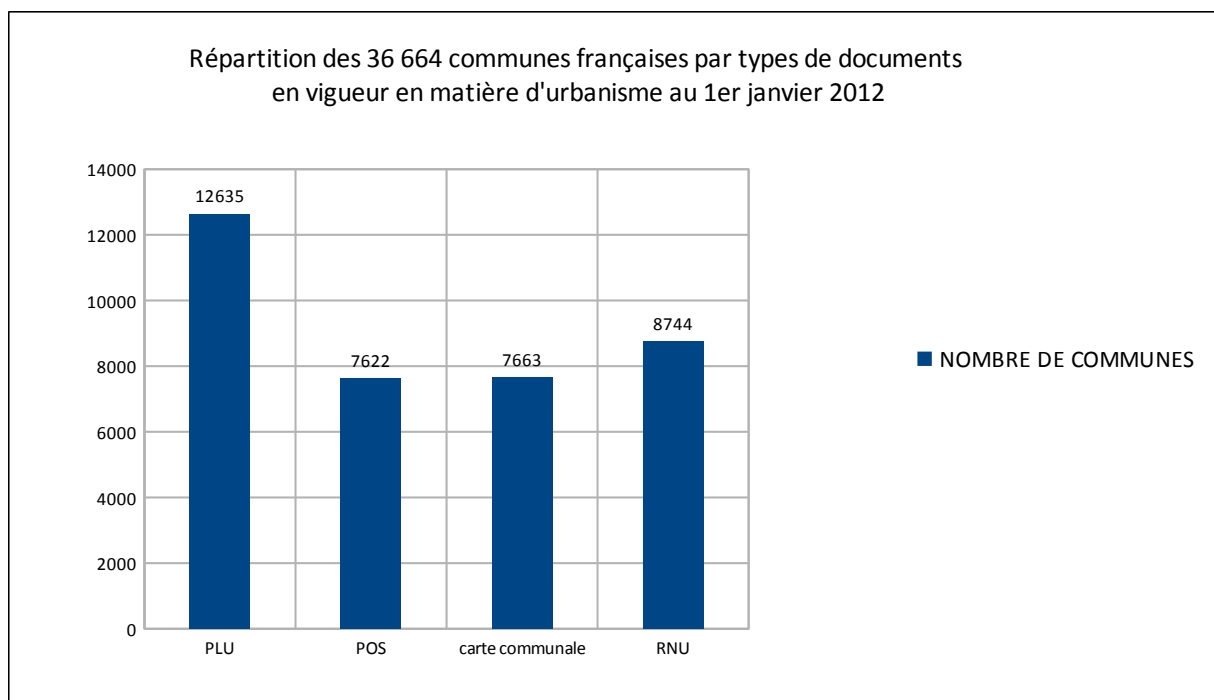
En pratique, la maîtrise d'ouvrage des périmètres de protection adaptés sera assurée par l'État, soit les directions régionales des affaires culturelles qui auront la charge de leur financement. Une étude plus générale qui concernerait les questions et enjeux patrimoniaux d'une commune ou d'un territoire, dans laquelle serait évoquée le dispositif de périmètre de protection adapté, pourra faire l'objet d'un financement commun État/commune.

Le coût d'un PPA peut être estimé au coût actuel d'un PPM, soit entre 1 500 et 2 000 euros et entre 12 000 et 15 000 euros pour les cas les plus complexes.

- impact administratif

La création d'un PPA étant obligatoire lors de l'élaboration, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme, la charge de travail ne sera pas augmentée par l'institution d'un tel dispositif

puisque les communes pourront mutualiser la création du PPA avec les procédures propres au document d'urbanisme en vigueur.



S'agissant par exemple des plans locaux d'urbanisme (PLU), ils concernent actuellement environ 13 000 communes²⁴ sur les 36 664 communes françaises soit environ 35% des documents en vigueur en matière d'urbanisme.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie estime le nombre d'élaborations et de révisions, par an, des PLU entre 1 000 et 1 200. Les communes concernées ne présentent pas toutes pour autant un monument historique et un périmètre de protection à protéger et à mettre à valeur.

Considérant que 16 600 communes sont aujourd'hui intéressées par un ou plusieurs monuments historiques, soit environ la moitié des communes françaises, on peut estimer le nombre de périmètres de protection adaptés à mettre en œuvre lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU à environ 500 par an, soit les 1 000 PLU élaborés et révisés chaque année, divisés par deux. La possibilité introduite par le projet de loi de regrouper plusieurs monuments historiques dans un même périmètre de protection adapté suggère que le nombre de 500 PLU « patrimoniaux » par an ne devrait pas être amené à augmenter dans les années à venir et se stabiliser autour de ce nombre.

- impact environnemental

L'établissement obligatoire des périmètres de protection adaptés à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification d'un document d'urbanisme aura un impact favorable en matière de développement durable en ce que la préservation et la mise en valeur du patrimoine participent pleinement aux objectifs de ville, d'aménagement et de construction durable.

La création de PPA et par extension le développement de PLU patrimoniaux permettent en effet d'assurer une qualité de création architecturale. Cette recherche de qualité implique : l'utilisation de matériaux traditionnels, la prise en compte de la performance énergétique des bâtiments existants, le

recyclage, etc., soit autant d'éléments propre à limiter l'artificialisation des sols²⁵

D. Modalités d'application

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Livre VI, Titre II, chapitre 1 ^{er} , section 4, sous-section 2 (article R.621-93)	Décret CE Révision	Périmètre de protection adapté : à aménager en fonction des nouvelles dispositions du régime de PPA
Livre VI, Titre II, chapitre 1 ^{er} , section 4, sous-section 2 (article R.621-94)	Décret CE Abrogation	Périmètre de protection modifié : à supprimer en raison du nouveau régime de PPA
Livre VI, Titre II, chapitre 1 ^{er} , section 4, sous-section 2 (article R.621-95)	Décret CE Mise en cohérence	Notification des décisions de création des actuels PPM et PPA : substitution des termes « les arrêtés de création et de modification » par les termes « l'arrêté de création »
CODE DE L'URBANISME		
Livre Ier, Titre Ier, chapitre III, section II (article *R.123-15)	Décret CE Mise en cohérence	Proposition par l'ABF d'un PPM à l'occasion de l'élaboration, modification ou révision des PLU : à réaménager en fonction du régime nouveau de PPA

Mesure n°11 : Travaux en abords des monuments historiques (article L.621-32)

A. Diagnostic

1. Régime actuel des travaux en abords des monuments historiques

Les opérations de construction, de modification, d'aménagement ou de démolition situées dans les périmètres de protection des édifices protégés au titre des monuments historiques concentrent actuellement la majeure partie du travail d'instruction des demandes d'autorisation de travaux par les architectes des bâtiments de France (ABF). Rappelons qu'il s'agit de déterminer selon deux critères, géométrique (le rayon de 500 mètres) et optique (la (co)visibilité), l'éventuel impact des travaux sur le monument et son environnement.

Les travaux en abords des monuments historiques sont actuellement régis par l'article L.621-32 du code du patrimoine qui prévoit deux dispositifs selon la nature des travaux :

- une autorisation de travaux au titre du code de l'urbanisme pour toute demande de permis de construire, de permis de démolir, de permis d'aménager ou de non opposition à déclaration préalable, impliquant l'accord de l'ABF ;
- une autorisation spéciale de travaux au titre du code du patrimoine pour tous les travaux ne relevant pas du code de l'urbanisme, impliquant l'avis de l'ABF auprès du préfet, autorité qui prend la décision ;

²⁵ Définition de l'artificialisation des sols par le MEDDE : Le phénomène d'artificialisation des sols n'est pas exactement synonyme d'urbanisation. Ainsi, on entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel [...], forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (ex. parking) ou non (ex.: jardin de maison pavillonnaire). Les surfaces artificialisées [...] peuvent se situer hors des aires urbaines, à la périphérie de villes de moindre importance voire de villages, à proximité des dessertes du réseau d'infrastructures, ou encore en pleine campagne.

Deux catégories de travaux peuvent donc être déterminées selon la nature des travaux, l'une relevant du code de l'urbanisme, l'autre relevant du code du patrimoine.

2. Les avis et accords émis par les ABF dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux

Actuellement sur les 400 000 actes, avis et accords, rendus annuellement par les ABF et les STAP, plus de la moitié, environ 235 000, concernent les abords des monuments historiques. Le tableau ci-dessous récapitule pour l'année 2012 le nombre d'actes émis en fonction des différents types de servitudes²⁶.

TYPES DE SERVITUDES	NOMBRE D'ACTES ABF et DRAC/STAP EN 2012	%
Champ de visibilité d'un monument historique (MH)	129 728	35%
Hors du champ de visibilité d'un monument historique (MH)	105 110	28%
ZPPAUP	44 588	12%
Site inscrit	38 833	11%
Secteur sauvegardé	14 816	4%
Champ de visibilité MH & site inscrit	13 434	4%
Hors champ de visibilité MH & site inscrit	8 520	2%
Hors espace protégé	8 401	4%
Site classé	2 272	
Monument historique	1 607	
Abords champ & site classé	345	
Zone de protection	289	
Divers	236	

Si l'on s'en tient uniquement au périmètre de protection des abords, indépendamment de toutes superpositions, il concerne 63% des actes rendus en 2012 répartis comme suit :

- 35% des actes, soit 129 728 avis et accords émis au titre du champ de visibilité du monument historique, la décision d'autorisation de travaux ou de non opposition à déclaration préalable étant subordonnée à l'accord de l'ABF ;
- 28% des actes, soit 105 110 avis émis hors du champ de visibilité du monument historique, la décision d'autorisation de travaux ou de non opposition à déclaration préalable ne requérant pas l'accord de l'ABF, l'avis est rendu ici dans le cadre du champ de compétence de la direction régionale des affaires culturelles, service territorial de l'architecture et du patrimoine (cf. l'article 3 du décret n°2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles²⁷) ;

Cette distinction entre les actes implique que la portée juridique des avis de l'ABF n'est pas la même si les critères de périmètre de 500 mètres et de (co)visibilité, soit de champ de visibilité, sont

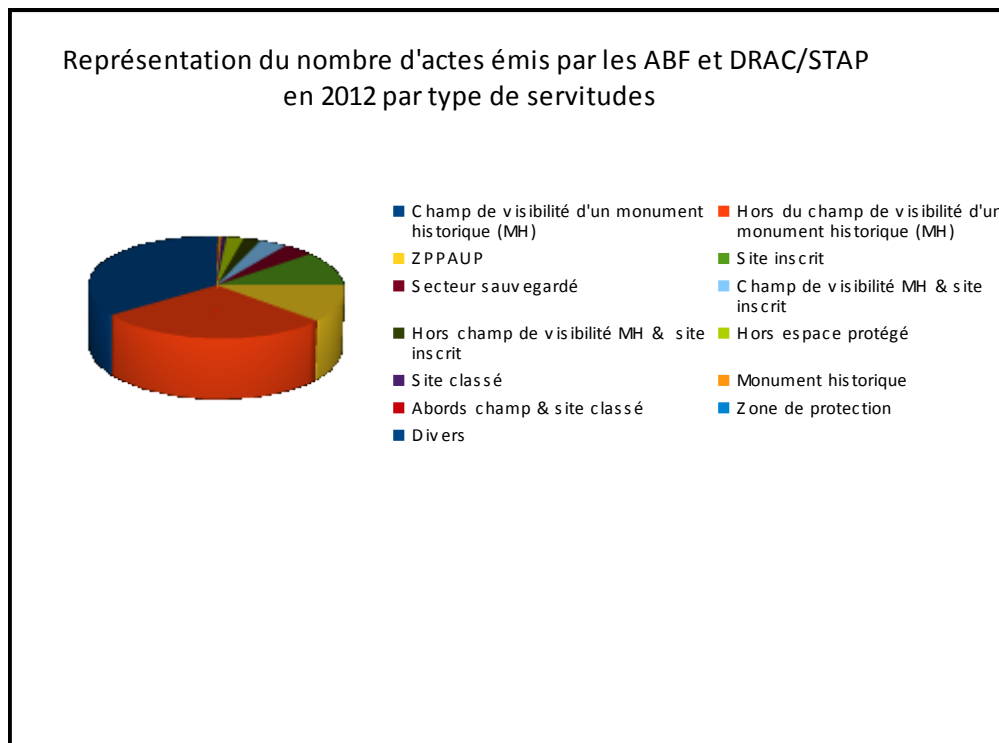
²⁶ Chiffres issus du logiciel Gestauran : outil de gestion des autorisations de travaux en espaces protégés utilisés dans les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

²⁷ 7° Mettre en œuvre la réglementation relative au patrimoine monumental, à l'archéologie, aux musées et à l'architecture et contribuer, en collaboration avec les autres services déconcentrés de l'Etat, à l'application des réglementations concernant l'environnement, l'urbanisme et le renouvellement urbain dans un objectif de qualité durable des espaces naturels et urbains ; elle communique au préfet les informations pour l'exercice du porter à connaissance de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme et de l'article L. 522-5 du code du patrimoine et en assure le suivi ;

8° Prendre en compte les enjeux du développement durable dans les politiques culturelles par la promotion de la qualité architecturale et paysagère des constructions ; elle contribue à la qualité des projets d'aménagement des territoires urbains et ruraux et à la promotion de la création architecturale ; elle conseille les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets architecturaux.

remplis.

Le nombre d'actes émis au titre des abords des monuments historiques est d'autant plus conséquent lorsque le régime des abords se superpose à d'autres types de servitudes, tels que les sites inscrits par exemple. Leur nombre s'élève alors à 260 000 attestant de l'importance de ce régime de protection dans la gestion du patrimoine architectural, urbain ou paysager.



L'instruction efficiente des demandes d'autorisation de travaux au titre des monuments historiques est donc primordiale puisque ces demandes concernent environ 70% des avis émis par les ABF chaque année.

3. Le projet d'amélioration du processus d'autorisations de travaux en espaces protégés

Un projet d'amélioration du processus d'autorisations de travaux en espaces protégés incluant les abords des monuments historiques a été lancé en 2010 par le ministère de la culture et de la communication. Ce projet dit « ATEP » s'est déployé dans les directions régionales des affaires culturelles de France métropolitaine et plus particulièrement au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine. Les objectifs ont été les suivants : assurer une meilleure information des demandeurs et des usagers à chaque étape de leur projet ; améliorer la qualité des dossiers de demandes d'autorisation de travaux et raccourcir les délais d'instruction.

Les bénéfices en termes de conseil et de gestion efficiente des dossiers ont pu être mesurés dès 2012 avec une amélioration des délais et de la qualité d'instruction des dossiers par les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine avec plus de 55% des dossiers traités en moins de 20 jours et un objectif de traitement à terme, dans le même délai, de 80% des dossiers.

La création du dispositif du périmètre de protection adapté aux abords des monuments historiques en recentrant l'action des services sur les espaces les plus remarquables devrait à terme participer pleinement au projet ATEP.

B. Objectifs poursuivis

1. Simplification du régime d'autorisation de travaux

L'objectif est de simplifier le régime d'autorisations de travaux en abords des monuments historiques en l'unifiant avec le régime d'autorisations de travaux relatif aux cités historiques : les délais d'instruction des demandes d'autorisation de travaux, les types d'autorisation de travaux et les modalités de recours sont unifiés ce qui implique notamment d'harmoniser le code du patrimoine et le code de l'urbanisme, en intégrant notamment dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme l'ensemble des autorisations de travaux en abords des monuments historiques. Sur ce point, voir la partie consacrée aux impacts en termes d'autorisations de travaux et de délais dans la mesure relative aux travaux en cité historique.

Cette volonté d'unification des procédures doit permettre de raccourcir les délais d'instruction des autorisations de travaux en abords des monuments historiques dans une même démarche qualitative que celle développée lors du projet ATEP présenté dans la partie précédent.

2. Clarification des missions des ABF

Un autre objectif essentiel de cette mesure est la définition précise et claire des missions relevant des ABF. Le régime de travaux décrit à l'article L.630-8 du code du patrimoine constitue, outre l'explicitation de la procédure d'autorisation de travaux en abords des monuments historiques et des cités historiques, une synthèse des missions des ABF.

A ce titre, il convient de souligner l'ambition de favoriser la création architecturale dans les espaces protégés, qu'il s'agisse des abords des monuments historiques ou des cités historiques. Il s'agit ici de consacrer le rôle dynamique que doit jouer l'ABF en faveur de la création et de la qualité architecturale des projets de construction au sein des abords des monuments historiques et des cités historiques.

C. Impacts

- impact général

La simplification du régime d'autorisation de travaux en abords des monuments historiques et son unification avec les autres régimes de travaux en espaces protégés impliquent les mesures suivantes :

- la suppression des dispositions relatives au régime des adossés c'est-à-dire les immeubles en contact avec un monument historique classé qui relèvent actuellement des articles L.621-30, L.621-31 et L.621-32 ;
- la suppression des autorisations spéciales au titre du code du patrimoine, l'objectif étant, pour rappel, l'intégration dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme de l'ensemble des autorisations de travaux en abords des monuments historiques ;

Cette simplification du régime d'autorisations de travaux sera à même de favoriser le processus de rationalisation des actes émis par les ABF et d'assurer un traitement plus efficace des dossiers de demandes d'autorisation de travaux : les délais sont raccourcis, le risque de contentieux réduit, la conservation de l'environnement des monuments historiques assurée.

Les tableaux ci-dessous propose une synthèse de la nature des avis émis par les ABF actuellement et leur simplification dans le cadre du projet de loi.

AVANT LA LOI PATRIMOINES (tableau synthétique)

Type d'autorisation →	« Autorisation spéciale » (code du patrimoine ou de	Déclaration préalable	Permis de démolir	Permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
-----------------------	--	-----------------------	----------------------	---	--

Type d'espace protégé ↓	l'environnement)			
Champ de visibilité d'un monument historique (périmètre de protection adapté, modifié ou rayon de 500 m)	Autorisation préfet après avis « simple » ABF Refus d'autorisation tacite en cas de silence du préfet	Accord ABF - accord tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation - les STAP-ABF doivent adresser copie de leur refus d'accord et/ou de leurs prescriptions, le cas échéant, au demandeur afin qu'il ne puisse pas se prévaloir d'une autorisation tacite		
Secteur sauvegardé	Sans objet (Déclaration préalable) →			
ZPPAUP ou AVAP	Avis « conforme » (l'autorité compétente ne peut passer outre qu'en formant un recours auprès du préfet de région) - avis favorable tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation			
site inscrit	Autorisation préfet après avis « simple » ABF	Accord exprès ABF pour les démolitions, refus d'accord tacite en cas de silence de l'ABF avis « simple » ABF pour les constructions avis favorable tacite en cas de silence de l'ABF		
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	Autorisation ministre après consultation ABF	Autorisation préfet après avis « simple » ABF	Autorisation ministre environnement après consultation ABF	
Hors espace protégé	Consultation possible du STAP (DRAC) pour observations au titre de ses missions générales de conseil			

APRÈS LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation →	Déclaration préalable	Permis de démolir	Permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Type d'espace protégé ↓				
Cité historique ou abords	Accord ABF - accord tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation - les STAP-ABF doivent adresser copie de leur refus d'accord et/ou de leurs prescriptions, le cas échéant, au demandeur afin qu'il ne puisse pas se prévaloir d'une autorisation tacite			
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	Autorisation préfet après avis ABF	Autorisation ministre environnement après consultation ABF (idem pour les autorisations spéciales)		
Hors espace protégé	Consultation possible du STAP (DRAC) pour observations au titre de ses missions générales de conseil			

Les délais, différents en fonction du type de travaux et de la nature de la protection, sont également unifiés. Les tableaux ci-dessous en proposent une synthèse avant et après le projet de loi. Il convient de noter qu'il s'agit ici des délais maximum d'obtention des autorisations de travaux dans le cadre desquels l'ABF doit émettre son avis dans des délais impartis :

AVANT LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation →	Autorisation spéciale	Déclaration	Permis de	Permis de construire	Permis de construire ou
-----------------------	-----------------------	-------------	-----------	----------------------	-------------------------

Type d'espace protégé ↓	(code du patrimoine ou de l'environnement)	préalable	démolir	maison individuelle	permis d'aménager
Abords de monument historique	3 mois (refus tacite)	2 mois	3 mois	6 mois	
Secteur sauvegardé	Voir DP →			3 mois	4 mois
ZPPAUP ou AVAP	2 mois (refus tacite)				
site inscrit	4 mois				
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	1 an (refus tacite)	2 mois (refus tacite)	1 an (refus tacite)		
Délai de droit commun	Sans objet	1 mois	2 mois		3 mois

APRÈS LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation →	Déclaration préalable	Permis de démolir ou permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Type d'espace protégé ↓			
Cité historique ou abords	2 mois dont 1 mois ABF (accord tacite)	3 mois dont 2 mois ABF (accord tacite)	4 mois dont 2 mois ABF (accord tacite)
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	2 mois (refus tacite)	1 an (refus tacite)	
Délai de droit commun	1 mois	2 mois	3 mois

- impact administratif

La modification du régime des abords en un dispositif unifié, concerté et raisonné aura un impact tant sur la charge de travail des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine que sur l'appropriation par la population et les élus de leur patrimoine.

La création d'un périmètre de protection adapté suppose de déterminer préalablement les enjeux patrimoniaux propres à l'environnement du monument historique, en fonction desquels l'architecte des bâtiments de France émettra un avis sur les demandes d'autorisation de travaux. Dispensés d'apprécier la condition de (co)visibilité inhérente au régime actuel des abords, les architectes de bâtiments de France rendront un avis sur un territoire délimité et approuvé en collaboration avec l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme et avec la population qui aura été informée et associée lors d'une enquête publique lors de la création du PPA. Les effets attendus d'un tel dispositif sont l'amélioration de la sécurité juridique des avis émis par les ABF qui ne sont plus tenus par le critère appréciatif de (co)visibilité et par extension la réduction des contentieux. Cet impact sera d'autant plus positif qu'il s'accompagnera en parallèle d'une meilleure information et concertation de la population et des élus ce qui ne peut qu'encourager la compréhension et l'appropriation des enjeux patrimoniaux.

Si l'institution d'un PPA permettra de renforcer la sécurité juridique des avis émis par les ABF, ce dispositif aura également un effet sur le nombre d'avis rendus en ce qu'il devrait réduire sensiblement la surface des périmètres de protection. En effet, au périmètre de protection automatique de 500 mètres couvrant 78,5 hectares se substituera un périmètre adapté qui, s'il est réduit par exemple de 100 mètres soit un rayon effectif de 400 mètres, ne concernera plus qu'environ 50 hectares. Le territoire pour lequel l'expertise et l'avis de l'ABF seront sollicités sera ainsi recentré.

Enfin, il convient de rappeler que les ABF émettent d'ores et déjà plus de 100 000 avis hors du champ de visibilité des monuments historiques²⁸ et qu'en cela leur charge de travail ne sera pas substantiellement accrue par l'institution du dispositif de périmètre de protection adapté.

- impact environnemental

L'établissement obligatoire des périmètres de protection adaptés à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de la modification d'un document d'urbanisme aura un impact favorable en matière de développement durable en ce que la préservation et la mise en valeur du patrimoine participent pleinement aux objectifs de ville, d'aménagement et de construction durable.

La création de PPA et par extension le développement de PLU patrimoniaux permettent en effet d'assurer une qualité de création architecturale. Cette recherche de qualité implique : l'utilisation de matériaux traditionnels, la prise en compte de la performance énergétique des bâtiments existants, le recyclage, etc., soit autant d'éléments propre à limiter l'artificialisation des sols²⁹

D. Modalités d'application

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Livre VI, Titre II, Chapitre 1 ^{er} , section 4, sous-section 1 (article R.621-92)	Décret CE Abrogation	Régime de travaux spécifique aux immeubles adossés : à supprimer dans le cadre de la simplification des régimes d'autorisation de travaux prévus par le projet de loi
Livre VI, Titre II, Chapitre 1 ^{er} , section 4, sous-section 1 (article R.621-96)	Décret CE Abrogation	Instruction de l'autorisation spéciale de travaux pour un monument historique : à supprimer (article versé dans le code de l'urbanisme)
CODE DE L'URBANISME		
Livre I, Titre Ier, chapitre Ier, sous-section 2 (article R.*111-42-3°)	Décret CE Mise en cohérence	Déroptions accordées pour la pratique et la création de campings : substitution des termes « champ de visibilité », « ZPPAUP », « AVAP » par les termes « en abords » et « cités historiques »
Livre IV, Titre II, Chapitre I, section I, sous-section 3 (article *R.421-12-a)	Décret CE Mise en cohérence	Déclaration préalable relative à l'édification d'une clôture : substitution des termes « champ de visibilité », « ZPPAUP », « AVAP » par les termes « en abords » et « cités historiques »
Livre IV, Titre II, Chapitre I, section IV (article *R.421-28-b)	Décret CE Abrogation	Permis de démolir relatif aux travaux sur tout ou une partie d'une construction adossée à un immeuble classé : à supprimer dans le cadre de la simplification des régimes d'autorisation de travaux prévus par le projet de loi
Livre IV, Titre II, Chapitre I, section IV (article *R.421-28-c)	Décret CE Mise en cohérence	Permis de démolir : substitution des termes « champ de visibilité », « ZPPAUP », « AVAP » par les termes « en abords » et « cités historiques »
Livre IV, Titre II, Chapitre III,	Décret CE	Demande de permis ou de déclaration préalable

²⁸ Voir le tableau récapitulatif du nombre d'avis émis par les ABF en 2012 par types de servitudes dans la partie « diagnostic » de la présente mesure.

²⁹ Définition de l'artificialisation des sols par le MEDDE : Le phénomène d'artificialisation des sols n'est pas exactement synonyme d'urbanisation. Ainsi, on entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel [...], forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (ex. parking) ou non (ex.: jardin de maison pavillonnaire). Les surfaces artificialisées [...] peuvent se situer hors des aires urbaines, à la périphérie de villes de moindre importance voire de villages, à proximité des dessertes du réseau d'infrastructures, ou encore en pleine campagne.

section II, sous-section 2 (article *R.423-10)	Mise en cohérence	transmise au STAP pour les immeubles inscrits et les immeubles adossés : suppression des termes « immeubles adossés à un immeuble classé » et substitution du terme « départemental » par le terme « territorial »
Livre IV, Titre II, Chapitre III, section IV, sous-section 3 (article *R.423-28)	Décret CE Modification	Délai d’instruction d’un permis sur un immeuble inscrit ou un immeuble adossé à un immeuble classé : suppression des termes « immeuble adossé à un immeuble classé » dans le cadre de la simplification des régimes d’autorisation de travaux prévus par le projet de loi et modification du délai d’instruction des permis en abords des monuments historiques (introduction des délais de 3 mois pour les permis de démolir et les permis de construire de maison individuelle et 4 mois pour les permis de construire et les permis d’aménager)
Livre IV, Titre II, Chapitre III, section VI, sous-section 3 (article *R.423-66)	Décret CE Mise en cohérence	Délai de la demande de permis portant sur un immeuble ou une partie d’immeuble inscrit ou adossé à un immeuble classé : suppression des termes « immeuble adossé à un immeuble classé »
Livre IV, Titre II, Chapitre III, section VI, sous-section 3 (article R.*423-67-1)	Décret CE Modification	Délai à l’issue duquel l’ABF es réputé avoir émis un avis favorable pour les permis de construire ou d’aménager en abords de monuments historiques : substitution des termes « quatre mois » par « deux mois » dans le cadre de l’harmonisation des délais d’instruction des autorisations de travaux
Livre IV, Titre II, Chapitre III, section VI, sous-section 3 (article R.*423-68)	Décret CE Modification	Délais à l’issue desquels le préfet de région doit se prononcer sur un recours de l’autorité compétente contre l’avis de l’ABF : à réviser en fonction des nouvelles dispositions prévues sur les recours contre l’avis de l’ABF en cité historique et en abords
Livre IV, Titre II, Chapitre III, section VI, sous-section 3 (article R.*423-68-1)	Décret CE Modification	Délai à l’issue duquel le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés doit se prononcer : à aménager en fonction du régime des abords
Livre IV, Titre II, Chapitre IV, section 1ere, (article *R.424-2)	Décret CE Mise en cohérence	Défaut de notification d’une décision expresse : suppression des termes « immeuble adossé à un immeuble classé »
Livre IV, Titre II, Chapitre IV, section III, (article *R.424-14)	Décret CE Modification	Recours du demandeur contre une décision de refus de permis ou d’opposition à déclaration préalable fondée sur une opposition de l’ABF : à réviser en fonction des nouvelles dispositions sur les recours contre l’avis de l’ABF en cité historique et en abords
Livre IV, Titre II, Chapitre V, section Iere, (article *R.425-1)	Décret CE Modification	Les autorisations de travaux en abords des monuments historiques : substitution des termes « dans le champ de visibilité » par les termes « en abords » coordination en référence à l'article L.621-30 du code du patrimoine
Livre IV, Titre II, Chapitre V, section II, (article *R.425-16)	Décret CE Mise en cohérence	Permis et non opposition à déclaration préalable soumis à l’accord du préfet de région pour les immeubles inscrits et les immeubles adossés aux immeubles classés : suppression des termes « ou sur

		un immeuble adossé à un immeuble classé monument historique»
Livre IV, Titre III, Chapitre 1er, section II, sous-section 2 (article *R.431-14)	Décret CE Mise en cohérence	Notice du projet architectural pour les opérations situées en espaces protégés et sur les immeubles inscrits et les immeubles adossés aux immeubles classés : substitution des termes « champ de visibilité », « ZPPAUP », « AVAP » par les termes « en abords » et « cités historiques »

Mesure n°12 : Dispositions transitoires relatives aux périmètres de protection existants (article L.621-31)

A. Diagnostic

Les périmètres de protection modifiés et les périmètres de protection adaptés introduits par l'article 40 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et complétés par l'article 4 de l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés ont pour objet de délimiter un territoire ajusté aux caractéristiques du monument historique et de son environnement. On dénombre aujourd'hui 1 134 périmètres de protection modifiés (PPM) et 47 périmètres de protection adaptés (PPA)³⁰.

Ce sont donc environ 1 200 abords qui seront transformés de facto dans le cadre du nouveau dispositif mis en place en périmètre de protection adapté. Si la transformation automatique de ces abords en périmètre de protection adapté peut sembler arbitraire, il convient de considérer que les PPM et PPA existants sont déjà en tant que tel des dispositifs adaptés aux enjeux patrimoniaux d'un territoire donné. Ils présentent en effet les caractéristiques de périmètres délimités au regard de l'objectif de préservation et de mise en valeur du monument historique et de son environnement.

B. Objectifs poursuivis

L'objectif est double :

- Faire perdurer les périmètres de protection générés à 500 mètres du monument historique jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par un périmètre de protection adapté ;
- Éviter l'extinction des périmètres de protection modifiés et des périmètres de protection adaptés existants en capitalisant les acquis de ces deux dispositifs par le biais du nouveau régime unifié de périmètre de protection adapté.

C. Impacts

Le dispositif de PPA sera opérationnel dans les 1 200 périmètres modifiés et adaptés existants répartis dans l'ensemble des régions. Aucun impact en termes de charge de travail ou de potentiel coût financier n'est attendu tant pour les services de l'État que pour les collectivités.

- Le cas des abords de Versailles

³⁰ Données issues d'un bilan mené par la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication en 2012.

Le dispositif de PPA permettra d'intégrer le périmètre de protection autour du domaine de Versailles appelé communément « abords élargis ». Ce périmètre institué par décret le 15 octobre 1964 est issu de la loi n°62824 du 21 juillet 1962 modifiant l'article 1er de la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques qui prévoyait la possibilité d'élargir le périmètre automatique de 500 mètres pour des monuments historiques importants. Cette disposition visait tout particulièrement la cathédrale de Chartres, le Mont Saint-Michel ainsi que le domaine de Versailles. Seul ce dernier a fait l'objet d'une telle modification, créant des abords élargis.

La création du nouveau dispositif de PPA fusionnera de fait les PPM, les PPA ainsi que les abords élargis du domaine de Versailles. À terme les périmètres de protection automatique de 500 mètres seront également intégrés à ce dispositif.

D. Modalités d'application

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE et CODE DE L'URBANISME		
Néant		

MESURES RELATIVES AUX IMMEUBLES PAR DESTINATION ET OBJETS MOBILIERS

Mesure n°13 : Autorisation du détachement d'immeubles par destination dans un immeuble classé ou inscrit (articles L.621-9 et L.621-27)

A. Diagnostic

La première loi sur les monuments historiques du 30 mars 1887 distingue déjà deux catégories de biens susceptibles d'être protégés : les immeubles et les objets mobiliers. Mais, à l'instar du code civil, elle fait suivre aux immeubles par destination le sort des immeubles par nature. Ainsi, la première liste des immeubles classés, dressée en application de la loi de 1887 en 1889, comporte, au bas de la première page, une note, indiquant que « *le classement d'un immeuble implique le classement de tous objets, immeubles par destination, qu'il renferme* ».

À cette époque, les immeubles par destination participant du décor d'un immeuble par nature classé sont donc, de manière assez logique, considérés comme partie intégrante de cet immeuble, et protégés au même titre que lui.

L'évolution de la pratique du service, entre 1887 et 1913, a conduit à une évolution de la législation sur ce point, qui s'est avérée préjudiciable à la conservation du patrimoine monumental.

L'analyse des documents préparatoires à la loi de 1913 et des archives du service des monuments historiques (cf. **1913, genèse d'une loi sur les monuments historiques**, La documentation française, 2013, p.167) montre que cette évolution tient largement à l'émergence, au sein de ce dernier, d'un bureau dédié aux objets mobiliers et, par extension, aux œuvres d'art. Ce service a, dans un premier temps, constaté que le fait que les immeubles par destination soient considérés comme classés avec les immeubles qui les abritaient empêchait d'en publier une liste exhaustive, et que la protection

dont ils se trouvaient ainsi bénéficier automatiquement, en théorie, pouvait devenir inopérante, faute de notification particulière au propriétaire (procès-verbal de la sous-commission de classement des objets mobiliers du 23 mai 1891 : la sous-commission émet le vœu que les immeubles par destination se trouvant dans un immeuble classé, *« dont le déplacement est possible et la conservation par suite menacée (soient) désignés nominativement (...) bien que, légalement, le classement du monument lui-même doive suffire à les protéger »* ; rapport au sous-secrétaire d'État aux Beaux-Arts sur le projet de loi destiné à compléter la loi de 1887, par l'inspecteur général Lucien Magne, le 13 mai 1909 : *« trop souvent, ces œuvres d'art qui sont immeubles par destination ne sont pas désignées avec précision ; si bien que leur aliénation pourrait être faite à notre insu, et sans laisser de traces »*).

C'est dans le cadre de la préparation de la loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Églises et de l'État que la question de la conservation du patrimoine artistique des églises se pose de manière cruciale, et c'est dès lors, paradoxalement, dans une perspective de meilleure protection des immeubles par destination que leur rattachement au régime des objets mobiliers est envisagé (intervention du ministre de l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes devant la chambre, le 15 juin 1905 : *« la loi de 1887 ne garantit pas suffisamment les immeubles par destination (...) il y aurait intérêt à (leur) étendre la protection qui couvre les objets mobiliers »*). Et dans une note au sous-secrétaire d'État aux Beaux-Arts, en 1907, Paul-Frantz Marcou, inspecteur général des monuments historiques chargé des objets mobiliers, écrit : *« on s'explique mal la différence de traitement auquel sont soumis les objets mobiliers et les immeubles par destination (...) le départ est souvent des plus malaisé à établir (et la limite est) souvent purement factice et arbitraire qui sépare l'un de l'autre »*.

C'est donc dans le but d'une meilleure protection des immeubles par destination que la loi du 31 décembre 1913 rattache ces derniers au régime des objets mobiliers classés, et non plus des immeubles par nature.

Ce rattachement présente cependant un inconvénient évident, perçu dès 1921 par Paul Léon, directeur général des Beaux-Arts, lors de la séance du 7 avril de la commission chargée de la préparation du règlement d'administration publique de la loi du 31 décembre 1913 : Paul Léon considère alors que le fait qu'*« un propriétaire (ait) le droit, dans un immeuble classé, de dépecer l'intérieur »* constituerait *« une lacune de la loi »*, à laquelle il *« ne peut croire »*.

La situation actuelle illustre le bien fondé des inquiétudes formulées par Paul Léon : le propriétaire d'un monument historique peut en théorie, en toute légalité, procéder à la dépose d'éléments immeubles par destination, et à leur cession. Le monument protégé se trouve ainsi privé de toute une partie de son décor (aux termes des articles 524 et 525 du code civil, la notion d'immeuble par destination recouvre *« tous effets mobiliers que le propriétaire a attachés à un fonds à perpétuelle demeure »*, en les scellant *« à plâtre, à chaux ou à ciment »*, comme les statues *« placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir »*).

C'est ainsi que, dans les années 1990, dans le cadre de ce qui a été appelé par la presse « l'affaire des châteaux japonais », plusieurs châteaux français, dont certains prestigieux, ont été dépouillés, non seulement de leur meubles, mais également de décors, considérés en l'espèce comme immeubles par destination par le juge répressif, en toute légalité.

Face à cette « lacune », déjà constatée en 1921, le juge administratif et le juge judiciaire ont été amenés à préciser la limite entre immeubles par nature et immeubles par destination : dans ses décisions Société Carlhian du 13 janvier 1938 (criminel) et du 19 mars 1963 (civil), la Cour de cassation a ainsi considéré que des boiseries « dès l'origine » intimement et spécialement incorporées à un immeuble protégé avaient le caractère d'immeuble par nature, et condamné le propriétaire vendeur et l'acheteur à une amende, et à la remise en place des boiseries déposées sans autorisation. Dans son arrêt Transurba du 24 février 1999, le Conseil d'État a adopté le même

raisonnement concernant deux bas-reliefs, formant un tout indivisible avec l'ensemble du grand salon de la duchesse d'Enville au château de la Roche-Guyon (95), auquel ils avaient été, dès l'origine, intimement et spécialement incorporés, et appartenant dès lors à l'immeuble par nature. Jurisprudence : CC criminel, 13 janvier 1938, Carlhian, CC civil, 19 mars 1963, Carlhian, CE, 24 février 1999, Société Transurba

Il n'est toutefois pas toujours aisé d'établir qu'un bien appartient au décor « d'origine » d'un immeuble classé ou inscrit, et certains décors intégrés à un édifice longtemps après sa construction (par exemple lors du réaménagement à l'époque moderne d'un château médiéval ou Renaissance, tel que le château d'Ancy-le-Franc dans l'Yonne) peuvent participer grandement de l'intérêt de l'immeuble, sans appartenir pour autant au décor « d'origine ». Il en résulte des incertitudes dommageables, certains éléments de décor étant ainsi détachés d'immeubles classés ou inscrits sans que l'administration en soit informée, et certaines déposes donnant lieu à des contentieux complexes, dans lesquels des vendeurs et acquéreurs de bonne foi peuvent se trouver mis en difficulté, faute d'avoir fait une juste appréciation de la nature du bien.

Plusieurs affaires récentes, dans lesquelles l'analyse de la nature du bien par le ministère de la Culture et de la Communication a été confirmée par le juge (décors d'opaline d'une boutique inscrite à Dijon, statues ornant le jardin inscrit d'un château en Bretagne, panneaux peints formant la voûte d'un pavillon de jardin du XVII^e siècle en Franche-Comté, statue Le Baiser de Brancusi sur la tombe de Tany Rachevskaïa au cimetière Montparnasse à Paris), sont venues confirmer la persistance de ce problème.

B. Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est de revenir, en droit des monuments historiques, au droit commun du code civil, tel qu'il était auparavant suivi par la loi de 1887, en rendant le classement ou l'inscription d'un immeuble applicable, non seulement à l'immeuble par nature, mais aux immeubles par destination qu'il contient, attachés à perpétuelle demeure, participant de son intérêt historique et contribuant à lui donner sens. Cette mesure améliorera donc la préservation de l'intégrité des immeubles classés et inscrits et de leur décor.

Des immeubles par destination pourront toujours, lorsqu'ils présentent un intérêt intrinsèque, faire l'objet d'une protection spécifique, au titre des objets mobiliers, indépendamment de l'immeuble par nature auquel ils sont attachés, et qui peut ne pas présenter d'intérêt propre ; mais les immeubles par destination, protégés ou non, attachés à perpétuelle demeure, selon la formule du code civil, à un immeuble par nature classé ou inscrit, ne pourront en être détachés sans autorisation de l'administration, qui pourra ainsi contrôler si le bien concerné participe de l'intérêt de l'immeuble protégé.

Le démembrement du décor des immeubles protégés, au prétexte de l'absence de protection des éléments immeubles par destination, sera ainsi empêché, et les contentieux générés par la difficulté de distinguer immeubles par destination et immeubles par nature, dans de nombreux cas, seront évités.

C. Impact

Impact juridique

En termes juridiques, cette disposition réintroduira une cohérence entre les dispositions du code civil et celles du code du patrimoine, cohérence perdue depuis la loi de 1913, et que la jurisprudence a tenté de rétablir, au cas par cas, depuis lors. Elle n'obligera pas à la création de nouvelles procédures : l'autorisation requise sera, pour les immeubles classés, celle prévue par

l'article L.621-9 du code du patrimoine, et pour les immeubles inscrits, celle prévue à l'article L.621-27 (alinéas 1, 3 et 4). Toutefois, pour ces derniers, la faculté de s'opposer aux travaux en procédant au classement de l'immeuble inscrit dans le délai de 4 mois sera remplacée par la délivrance d'une autorisation.

Cette disposition peut être analysée comme portant atteinte au droit au respect de la propriété privée, puisqu'elle empêchera les propriétaires de déposer à leur gré les éléments immeubles par destination de leur immeuble protégé, et d'en disposer librement, par exemple en procédant à leur aliénation.

L'atteinte ainsi portée au droit à la propriété privée est cependant proportionnée, au égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi. En effet, l'intérêt d'un immeuble protégé au titre des monuments historiques peut être significativement diminué par la dépose des immeubles par destination qui contribuent à son décor.

Par ailleurs, la disposition proposée ne vise pas l'ensemble des immeubles par destination, tels que déterminés par le code civil, mais uniquement ceux qui sont attachés à perpétuelle demeure, matériellement, à l'immeuble. Ainsi, les immeubles par destination autres que ceux mentionnés au dernier alinéa de l'article 524 du code et à l'article 525 (« les animaux et les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de ce fonds » : objets mobiliers non liés matériellement à un immeuble, tels que chaises, buffets, tableaux non incorporés dans des boiseries, etc) pourront être librement aliénés par le propriétaire, s'ils ne font pas l'objet d'une protection spécifique au titre des objets mobiliers. En outre, la dépose d'un immeuble par destination n'ayant pas d'impact sur l'intérêt protégé de l'immeuble sera autorisée.

Cette disposition apportera enfin une meilleure lisibilité à la protection des biens, évitant aux propriétaires des contentieux liés à une question d'appréciation de la nature du bien, contentieux qui ont, à ce jour, généralement abouti à la remise en place du bien détaché, laissant à la charge du propriétaire des frais de procédure et des frais de dépose-repose.

D. Modalités d'application

La partie réglementaire du code du patrimoine devra être adaptée pour préciser la procédure de demande d'autorisation, en cas de projet de dépose d'un immeuble par destination attaché à perpétuelle demeure à un immeuble par nature classé ou inscrit.

Si les dossiers de protection anciens ne peuvent être systématiquement repris et complétés à l'occasion de cette mesure, l'élaboration des futurs dossiers de protection devra prendre en compte, dans toute la mesure du possible, le recensement et la photographie des éléments immeubles par destination. Les principaux pourront, le cas échéant, être signalés dans les bases documentaires Mérimée (immeubles) et Palissy (objets mobiliers et « décors portés »).

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.621-11 5°	Décret en CE	Travaux sur immeuble classé soumis à autorisation en application de l'article L.621-9 du CP. Ajout de la mention du détachement d'un immeuble par destination, attaché à perpétuelle demeure dans les parties classées de l'immeuble
CP art. R.621-10	Décret en CE	Travaux sur immeuble inscrit, autres que d'entretien ou de réparation ordinaires, non soumis à PC, PD, PA ou DP au titre du code de l'urbanisme ; prévoir qu'en ce qui concerne le détachement d'un immeuble par destination, attaché à perpétuelle demeure, c'est une autorisation qui doit être délivrée dans le délai de 4 mois.

Mesure n°14 : Ensembles historiques mobiliers et servitude de maintien in situ (articles L.622-1-1 et 2, L.622-4-2 et L.622-4-6)

A. Diagnostic

La notion d'ensemble mobilier, dans le domaine du patrimoine culturel, peut être définie, au regard de la norme européenne EN 15898 2011 (termes généraux de la conservation des biens culturels) comme un ensemble de biens présentant en commun ou en combinaison un intérêt patrimonial. L'intérêt patrimonial est la combinaison de toutes les valeurs assignées à un bien, indication de l'importance que des individus ou une société attribuent à un bien. La valeur peut être de différents types, par exemple : artistique, symbolique, historique, sociale, économique, scientifique, technologique, etc. Un ensemble mobilier est composé de biens dont la réunion en tant qu'ensemble s'inscrit dans l'histoire de ces biens, et dont l'intérêt patrimonial comme ensemble est supérieur à celui de chaque objet constituant cet ensemble.

L'annexe de la recommandation R 98 4 du conseil de l'Europe du 17 mars 1998 relative aux mesures susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composés de biens immeubles et meubles précise quant à elle que « l'expression « ensembles historiques composés de biens immeubles et de biens meubles » (dénommés ci-après « ensembles historiques ») est considérée comme recouvrant des éléments mobiliers situés à l'intérieur ou à l'extérieur d'un immeuble et rattachés à celui-ci par des liens historiques, artistiques, archéologiques, scientifiques, fonctionnels ou culturels donnant à ces ensembles une cohérence remarquable qu'il convient de maintenir ».

Concernant la circulation des biens culturels, l'article R.111-3 du code du patrimoine dispose que « pour l'application de l'annexe 1 du présent code, constitue une collection, un ensemble d'objets, d'œuvres et de documents dont les différents éléments ne peuvent être dissociés sans porter atteinte à sa cohérence et dont la valeur est supérieure à la somme des valeurs individuelles des éléments qui le composent. La valeur et la cohérence de la collection s'apprécient en fonction de son intérêt pour l'histoire ou pour l'histoire de l'art, des civilisations, des sciences ou des techniques ».

À titre d'exemple, on peut mentionner :

- une galerie de portraits de famille ou de directeurs d'établissements universitaires ou hospitaliers dont l'intérêt artistique individuel n'est pas homogène, mais dont l'intérêt historique en tant qu'ensemble cohérent dans le lieu concerné est considérable ;
- les machines ou équipements de production d'un établissement industriel ou artisanal historique (ensemble des machines, lithographies et bois gravés de l'imagerie d'Épinal).

Tous les types de patrimoine public ou privé peuvent être concernés par ces problématiques d'ensembles mobiliers ou d'éléments mobiliers liés aux immeubles dans lesquels ils sont conservés :

- mobilier des salles d'assemblées des mairies et hôtels de département ou de région, mobilier des préfectures, mobilier des salles d'audience des palais de justice ;
- collections scientifiques des établissements d'enseignements, notamment cabinets de physique des lycées et collections de modèles anatomiques ou herbiers des universités ;
- collections hospitalières (apothicaireries, mobilier des salles des malades, des chapelles ou du conseil d'administration)...
- portraits de familles, éléments de décor ou d'ameublement des châteaux, villas et hôtels particuliers
- équipements techniques d'usines ou ateliers ou de sites miniers ;
- patrimoine mobilier des congrégations religieuses ;
- patrimoine mobilier des édifices du culte.

Le code du patrimoine ne permet à ce jour que la protection individuelle des objets mobiliers et des immeubles. Un ensemble d'objets mobiliers classés ou l'ameublement, constitué d'objets mobiliers classés, d'un immeuble classé, parfois maintenu depuis des siècles dans cet immeuble, peuvent ainsi, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une quelconque autorisation, se trouver dispersés et démembrés très rapidement.

La cession par les propriétaires publics des objets mobiliers classés ou inscrits est impossible, sauf au profit d'une autre personne publique, en vertu des dispositions combinées de l'article L.622-14 du code du patrimoine et du 6° de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui inclut les objets classés ou inscrits dans le domaine public mobilier des personnes publiques. La préservation des ensembles historiques mobiliers ou des ensembles objets/mobiliers immeubles en main publique est donc plus facile, même si la désaffectation et la cession de certains établissements hospitaliers ou palais de justice peuvent poser problème de ce point de vue (ex. : mobilier de la chapelle de l'hôpital Laënnec, à Paris, collections des hospices civils de Lyon...).

Mais la cession par les propriétaires privés de certains objets mobiliers classés ou inscrits, qui n'est subordonnée à aucune autorisation préalable, peut ainsi conduire à la dissociation d'ensembles mobiliers historiques dont une grande part de l'intérêt tient à leur cohérence. De même, certaines cessions ou certains déplacements d'objets mobiliers ou d'immeubles par destination peuvent faire perdre beaucoup d'intérêt à l'immeuble qui les contient, et aux objets eux-mêmes, ainsi privés de leur contexte.

Sur plus de 130 000 notices d'objets mobiliers classés présentes en 2013 dans la base Palissy du ministère de la culture (une notice pouvant correspondre à plusieurs objets mobiliers), un peu plus de 10 000 concernent des objets mobiliers en mains privées. Sur ces 10 000, plus de 600 objets ou ensembles d'objets sont « en mouvement », et ont quitté, parfois depuis des décennies, les immeubles pour lesquels ils avaient été conçus ou dans lesquels ils étaient conservés de très longue date.

Les archives des monuments historiques montrent qu'au moment de la protection de leurs objets mobiliers, notamment dans les années 1940-1950, les propriétaires privés avaient souvent l'objectif de maintenir in situ les biens mobiliers qu'ils avaient conservés ou réunis dans leur immeuble, et qui faisaient sens avec celui-ci. Mais le dispositif juridique actuel, tel qu'il existe depuis l'origine de la protection des objets mobiliers privés (loi du 31 décembre 1913), ne répond pas à cette préoccupation, et dès lors que les héritiers ou acquéreurs des biens ainsi protégés ne partageaient pas cet objectif, des dispersions et démembrements de ces objets classés ont pu être opérés en toute légalité.

À titre d'exemple, on peut mentionner la dispersion du mobilier des hôtels particuliers de Jeanzat à Riom (1973), Pillet-Will à Paris (2002), Saint-Priest-d'Urgel à Avignon (2008 : 45 objets mobiliers classés dispersés aujourd'hui dans 13 lieux différents), et celle du mobilier des châteaux de La Roche-Guyon (1987), de Sourches et de Rosny-sur-Seine (1993), de Condé-en-Brie (date objets ou ensembles d'objets dispersés dans 4 lieux différents), de Canteleu (2010 : 78 objets classés dispersés dans 16 lieux différents, dont 7 sociétés d'antiquaires)...

Ces dispersions représentent, d'une part, une perte patrimoniale considérable, les ensembles historiques mobiliers ou mixtes ainsi dissociés perdant une grande part, et parfois l'essentiel, de leur intérêt culturel, notamment lorsque de nouveaux acquéreurs souhaitent ouvrir leur immeuble au public. Elles génèrent, d'autre part, une charge de travail considérable pour les services en charge des monuments historiques, tenus, dans le cadre du récolement régulier des objets mobiliers classés et du contrôle scientifique et technique, de « suivre » ces objets mobiliers, qui peuvent rapidement subir plusieurs changements de mains successifs, sur l'ensemble du territoire national (l'exportation hors de France des objets classés étant interdite), notamment lorsqu'ils sont acquis par des

antiquaires qui n'ont pas pour but de les conserver.

Les opérateurs du marché de l'art ignorent souvent, malgré de nombreuses opérations de sensibilisation et d'information auprès de leurs organisations professionnelles, de même que les notaires, les règles du code du patrimoine (information préalable au déplacement des objets classés, information après aliénation, interdiction d'exportation...). Les propriétaires successifs peuvent dès lors ignorer le classement des objets qu'ils ont acquis, et le contrôle scientifique et technique des services de l'État, comme les opérations de récolement périodique et le constat de la présence sur le territoire national, sont rendus très difficiles, voire impossibles.

Certains objets classés sortis de leur contexte ne sont aujourd'hui plus localisés, malgré les recherches menées par l'administration (vente en 1973 des collections de l'hôtel de Jeanzat).

Malgré ces difficultés, plusieurs propriétaires ont demandé ou accepté des protections de leurs biens mobiliers avec ce même souci de pérennisation de la présence de ces biens dans un édifice auxquels ils sont liés historiquement. On peut mentionner, parmi les exemples récents :

Exemples de protections récentes :

- le château de Breteuil à Choisel (78)
- le château de Flaujergues à Montpellier (34)
- la maison Champollion à Vif (38)
- le château de Serrant à Saint-Georges-sur-Loire (49)
- la maison de Louis Carré à Bazoches-sur-Guyonne (78)

B. Objectifs poursuivis

En réaction au scandale des « châteaux japonais », qui avait notamment affecté le château de Rosny-sur-Seine et le pavillon de Louveciennes, dans sa circonscription, le député des Yvelines, Pierre Léquiller, avait déposé le 28 février 2001 une proposition de loi n°2933 relative à la protection du patrimoine, instituant les ensembles historiques mobiliers et une servitude de maintien in situ d'objets classés dans des immeubles classés. Votée par l'Assemblée Nationale le 3 avril 2001, cette disposition n'avait pas été discutée au Sénat.

Sa pertinence a été confirmée par le rapport remis en novembre 2004 par Marc Sanson, conseiller d'État, et Catherine de Salins, maître des requêtes, suite à leur mission de réflexion sur la transmission des immeubles et objets privés protégés au titre des monuments historiques, commandée par le ministère de la culture et présentée à la commission des affaires culturelles du Sénat le 8 novembre 2005.

Elle a donc été reprise, dans les mêmes termes, par la sénatrice Françoise Férat, dans sa proposition de loi sur le patrimoine monumental de l'État, dont l'examen a été interrompu en 2012 par les élections législatives. Au sein de cette proposition, les articles relatifs aux ensembles historiques mobiliers et à la servitude de maintien in situ avaient été votés dans les mêmes termes par les deux assemblées (en première et deuxième lectures par le Sénat, en première lecture par l'Assemblée Nationale).

C'est cette proposition qui est reprise dans le présent projet de loi.

Il s'agit d'une part de permettre la protection d'ensembles historiques mobiliers cohérents, constitués d'objets dont l'intérêt provient en grande partie de leur conservation en tant qu'ensembles ; d'autre part, de garantir le maintien in situ d'objets mobiliers classés conservés dans des immeubles classés, et historiquement liés à ces immeubles.

C. Impact

Impact général :

La cohérence d'ensembles historiques mobiliers et d'ensembles formés par des immeubles et objets mobiliers classés sera garantie sur le long terme.

Le nombre d'ensembles concernés par ces dispositions devrait demeurer limité, d'autant plus que la servitude de maintien in situ ne concernera que des objets ou ensembles mobiliers classés dans des immeubles classés, et que cette servitude ne pourra être prononcée qu'avec l'accord du propriétaire. Dès lors, la charge de travail pour les services ne sera pas considérable. Elle devrait par ailleurs constituer un « investissement » rentable, puisque le difficile suivi des éléments classés d'ensembles dispersés, décrit plus haut, leur sera ainsi épargné.

La mise en œuvre et le suivi de ces dispositions imposent toutefois le maintien sur le territoire d'un réseau de personnes qualifiées en matière de conservation des objets mobiliers.

Impact financier :

S'agissant de la consolidation de situations existantes, l'impact financier de la mesure sera a priori nul.

Impact économique :

L'impossibilité, sauf autorisation préalable, de démembrer des ensembles d'objets mobiliers classés, ou de sortir des objets mobiliers classés des immeubles classés qui les abrite, privera le marché de l'art d'un certain nombre de biens. Toutefois, compte tenu du faible nombre d'ensembles qui seront a priori concernés, au regard de la quantité d'objets d'art circulant sur les marchés national et international, l'impact sera assez limité.

Au demeurant, les acteurs du marché devraient y gagner en termes de sécurité juridique, le suivi des objets mobiliers classés s'en trouvant facilité.

Le maintien du patrimoine mobilier in situ concourt fortement à l'attractivité d'un monument historique ouvert au public. L'impact touristique sera donc loin d'être négligeable.

Impact juridique :

Ces nouveaux dispositifs constituent une limitation – dont l'intérêt public est évident – au droit de propriété privée. Toutefois, s'agissant de la servitude de maintien in situ, elle ne pourra être instituée qu'avec l'accord du propriétaire ; quant à la protection des ensembles historiques mobiliers, si le texte prévoit la possibilité de l'instituer d'office, contre l'avis du propriétaire, ce ne sera qu'au prix d'une procédure très lourde (décret en Conseil d'État), assortie d'une possibilité d'indemnisation. Cette procédure ne sera bien entendu réservée qu'aux cas exceptionnels, comme elle l'est déjà pour le classement d'office des immeubles (un ou deux cas par an), et plus encore pour le classement d'office des objets mobiliers (aucune occurrence depuis plus de dix ans).

Ces servitudes s'imposeront certes aux acquéreurs des immeubles ou ensembles qui en auront précédemment fait l'objet. Mais ces derniers acquerront les immeubles ou ensembles mobiliers en toute connaissance de cause. En définitive, les seules personnes auxquelles ces servitudes s'imposeront en dehors de leur volonté seront les héritiers des personnes qui auront accepté leur institution sur leurs biens.

Les dispositifs fiscaux existant en matière d'ouverture au public des immeubles et des collections qu'ils abritent constituent toutefois une compensation préexistante à cette servitude, de même que les subventions susceptibles d'être octroyées pour la conservation des immeubles et objets mobiliers

concernés.

D. Modalités d'application

L'application de ces dispositions exigera la rédaction d'articles réglementaires ad hoc dans le code du patrimoine, concernant les modalités d'adoption des décisions de protection des ensembles historiques mobilier et d'institution de la servitude de maintien in situ, ainsi que les modalités d'instruction des demandes d'autorisation prévues. Ces dispositions réglementaires seront calquées sur les dispositions existantes relatives aux immeubles et aux objets mobiliers.

Des instructions seront par ailleurs données aux services sur les critères et les modalités de la protection des ensembles et de l'institution de la servitude de maintien in situ.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.611-1	Décret en CE	Compétences d'avis de la Commission nationale des monuments historiques. Ajouter l'avis sur les classements d'ensembles historiques mobiliers et la création de servitudes de maintien in situ.
CP art. R.611-2 4°	Décret en CE	Liste des sections de la CNMH. Ajouter à l'intitulé de la première section, entre « classement des objets mobiliers » et « et travaux sur les objets mobiliers classés », les mots « et ensembles historiques mobiliers, institution de servitudes de maintien in situ »
CP art. R.611-13	Décret en CE	Article relatif à la composition de la 4 ^{ème} section de la CNMH. Modifier le titre.
CP art. R.622-1 à R.622-4, R.622-6 à R.622-9, R.622-24 à L.622-31	Décret en CE	Ajouter à chaque fois, après « objets mobiliers », « ou des ensembles historiques mobiliers », ou compléter les dispositions pour inclure les ensembles historiques mobiliers. Insérer les dispositions réglementaires correspondantes relatives à la servitude de maintien in situ.
CP art. R.612-10 4°	Décret en CE	Article relatif aux compétences de la commission départementale des objets mobiliers. Modifier le 4° relatif à l'avis sur les demandes de protection d'objets mobiliers pour prendre en compte les ensembles historiques mobiliers et la servitude de maintien in situ. Cependant, à terme, la fusion de la CDOM dans la CRPS est prévue.

Mesure n°15 : Récolement et présentation des objets mobiliers (articles L.622-8 et L.622-31)

A. Diagnostic

Dès l'origine, l'article 23 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (aujourd'hui article L.622-8 du code du patrimoine), prévoit que les services du ministère en charge des monuments historiques devront procéder, « au moins tous les cinq ans », au récolement des objets mobiliers classés.

Cette disposition apparaît aujourd'hui obsolète pour deux raisons :

- elle est adoptée à une époque où le nombre des objets mobiliers classés est d'environ 20 000 ; ce nombre est aujourd'hui de plus de 130 000, alors que le délai de récolement n'a pas été augmenté. En pratique, quelque 8 000 objets mobiliers classés sont récolés chaque année dans plus de 1 000 communes, ce qui ne correspond pas, dans l'hypothèse d'un rythme quinquennal, au nombre actuel d'objets classés.

- elle est adoptée à une époque où l'inscription au titre des monuments historiques n'est pas prévue pour les objets mobiliers (elle ne sera créée que par l'article 2 de la loi n°70-1219 du 23 décembre 1970, modifiant la loi du 31 décembre 1913). Or, l'inscription est une mesure de protection impliquant un contrôle scientifique et technique de l'État, donc un récolement régulier des objets inscrits, dont le nombre est aujourd'hui évalué à près de 130 000.

Dans plusieurs départements, les agents qui effectuent le récolement des objets classés en profitent déjà pour vérifier la présence et l'état de conservation des objets inscrits contenus dans le même édifice.

Il importe donc d'étendre l'obligation de récolement aux objets inscrits, et d'adapter le délai quinquennal originel pour tenir compte du passage, en un siècle, d'un corpus de quelque 20 000 objets mobiliers classés, à un corpus plus de 10 fois supérieur d'objets mobiliers protégés.

Toutefois, il n'est pas proposé de multiplier par dix le rythme quinquennal prévu par la loi de 1913, mais simplement de le doubler. En effet, les moyens de transports actuels, en raccourcissant les distances, permettent un traitement plus rapide des obligations de récolement, par rapport à 1913. Les outils dont dispose aujourd'hui l'administration, la base de données Palissy et l'application de gestion AgrEgée, dont le module « objets mobiliers » vient d'être mis en service en 2013, devraient encore permettre d'accélérer ce rythme par l'édition automatique des « bordereaux de récolement ». Par ailleurs, plusieurs objets mobiliers classés ou inscrits se trouvent souvent dans le même édifice, et peuvent donc être récolés en même temps. La durée nécessaire au récolement n'est donc pas strictement proportionnelle au nombre d'objets protégés.

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit d'étendre le principe de récolement périodique (et l'obligation de présentation à laquelle sont astreints les propriétaires) aux objets mobiliers inscrits, qui doivent bénéficier d'un contrôle scientifique et technique des services de l'État, garant de leur conservation.

Il s'agit également d'adapter le rythme du récolement à l'évolution du nombre des objets mobiliers protégés au titre des monuments historiques, en l'harmonisant avec le délai de récolement prévu pour les collections des musées de France par l'article L.451-2 du code du patrimoine.

C. Impact

Impact général :

Cette disposition permettra de créer un cadre réaliste et « soutenable » pour le récolement des objets mobiliers protégés, l'obligation légale de récolement quinquennal des objets classés ne pouvant, aujourd'hui, être assumée. Elle donnera une réalité au contrôle scientifique et technique de l'État sur les objets mobiliers inscrits au titre des monuments historiques.

Elle augmentera probablement la proportion du temps consacré par les services de l'État aux activités de récolement, permettant de vérifier l'état de conservation des objets déjà protégés, au détriment du temps consacré à la préparation de la protection de nouveaux objets. Ce nouvel équilibre correspond cependant à la politique de renforcement de la sélectivité de l'inscription des objets mobiliers au titre des monuments historiques (cf. fusion de la commission régionale du patrimoine et des sites et des commissions départementales des objets mobiliers).

Impact social :

Cette disposition peut être regardée comme instituant une contrainte nouvelle pour les propriétaires des quelque 130 000 objets mobiliers inscrits, qui seront tenus de présenter ces objets mobiliers aux

agents accrédités par l'administration. Toutefois, il convient de rappeler que les objets mobiliers protégés au titre des monuments historiques, classés ou inscrits, sont dans leur très grande majorité des objets religieux, propriété des communes, et légalement « visitables » par le public.

L'inscription des objets mobiliers privés n'est possible que depuis l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 (à l'exception des objets appartenant aux associations cultuelles, personnes de droit privé, qui pouvaient être inscrits depuis 1970), et seulement avec l'accord du propriétaire. Le nombre des objets privés inscrits au titre des monuments historiques demeure donc très réduit, et pour l'avenir, l'accord préalable du propriétaire garantira qu'il accepte l'obligation de présentation aux agents chargés du récolement.

Le récolement est aussi un moment privilégié de dialogue entre le propriétaire et les services de l'État qui apportent conseils et préconisations pour la conservation et la mise en valeur du bien protégé. Il ne doit donc pas être présenté uniquement comme une contrainte pour le propriétaire, mais aussi comme une opportunité de bénéficier des conseils d'un professionnel.

D. Modalités d'application

L'application de cette disposition exigera une modification des dispositions réglementaires correspondantes (articles R.622-24 et R.622-25 du code du patrimoine).

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.622-24 et R.622-25	Décret en CE	Articles relatifs aux modalités de présentation des objets mobiliers classés et à l'accréditation des agents chargés du récolement. Déplacer ces dispositions dans la section 3 (dispositions communes aux objets classés et aux objets inscrits). Adapter le texte pour qu'il prenne en compte les deux catégories d'objets mobiliers protégés.

PROTECTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL DE L'ÉTAT

Mesure n°16 : Aliénation des immeubles protégés appartenant à l'État (articles L.621-22 et L.621-29-9)

A. Diagnostic

Les administrations de l'État et les services publics ont connu, depuis plusieurs années, d'importantes restructurations, dont certaines sont toujours en cours : réforme de la carte judiciaire, réforme de la carte hospitalière, réforme de l'administration territoriale de l'État, révision générale des politiques publiques, fin de la conscription... De nombreux immeubles appartenant à l'État se sont, de ce fait, retrouvés sans utilité pour lui.

Ces restructurations ont coïncidé avec la modernisation de la politique immobilière de l'État, sous l'égide du service France domaine du ministère des finances, qui a fait de l'aliénation des biens inutilisés de l'État un principe.

Parmi ces immeubles devenus inutiles, certains sont protégés au titre des monuments historiques, et leur aliénation a parfois été contestée.

L'article L.621-22 du code du patrimoine prévoit que l'immeuble classé qui appartient à l'État, à une

collectivité territoriale ou à un établissement public ne peut être aliéné qu'après que l'autorité administrative compétente (le ministre pour les immeubles classés appartenant à l'État et à ses établissements publics, le préfet de région pour les immeubles classés appartenant aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics, selon l'article R.621-52 du code du patrimoine) a été appelée à présenter ses observations, et que cette autorité pourra faire prononcer la nullité de la vente consentie sans l'accomplissement de ces formalités, dans un délai de cinq ans.

Compte tenu des circonstances rappelées ci-dessus, qui conduisent à une forte croissance des aliénations de bien de l'État, ce dispositif est apparu inadapté en ce qui les concerne, pour les raisons suivantes :

- il ne concerne que les immeubles classés ; or, de nombreux immeubles appartenant à l'État ne sont qu'inscrits, non parce que leur intérêt historique ou artistique ne justifierait pas un classement, mais parce que les ministères affectataires se sont, en leur temps, opposés au classement, mesure qui leur paraissait trop contraignante, en termes de contrôle des services du ministère de la culture et de maîtrise d'œuvre ;
- il ne prévoit pas l'obligation de recueillir l'avis d'un organisme collégial, intégrant des personnalités extérieures à l'administration ;
- il ne s'agit enfin que « d'observations », ce qui signifie que l'administration en charge du domaine, après les avoir recueillies, est libre de les suivre ou de ne pas en tenir compte.

À la suite du transfert aux collectivités territoriales d'une soixantaine de monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère chargé de la culture, en application de l'article 97 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de son décret d'application n°2005-836 du 20 juillet 2005, les sénateurs Françoise Férat et Jacques Legendre avaient déposé, en 2010, une proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État, visant notamment à encadrer les cessions ultérieures de monuments historiques de l'État. Les sénateurs considéraient en effet que la proposition de relance, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, du processus de transfert engagé en 2004 (par le moyen d'un article 52 du projet de loi de finances, finalement censuré comme « cavalier budgétaire » par le Conseil Constitutionnel), n'était, au contraire du dispositif de la loi de 2004, encadré d'aucune précaution. Ils estimaient notamment que cet article ne tenait aucun compte des conclusions de la commission présidée, en 2003, par le professeur René Rémond, visant à identifier les monuments historiques qui, incarnant la mémoire de la Nation ou constituant un élément du patrimoine européen ou universel, devaient demeurer propriété de l'État. Les sénateurs constataient enfin que ce texte ne prenait aucune précaution en ce qui concernait l'avenir du Centre des monuments nationaux, gestionnaire d'une centaine de monuments historiques de l'État ouverts au public, répartis sur l'ensemble du territoire, et déjà amputé d'une douzaine de monuments par l'effet de la loi de 2004 (rapport fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la proposition de loi de Mme Françoise Férat et de M. Jacques Legendre relative au patrimoine monumental de l'État, par Mme Françoise Férat, sénateur, le 19 janvier 2011, <http://www.senat.fr/rap/110-236/110-2360.html>).

Ainsi, le rapport sur la proposition de loi signalait qu' *« au-delà des questions soulevées par la décentralisation, c'est le risque du dépeçage et d'une conception exclusivement immobilière qui pèse sur le patrimoine monumental de l'État. La nouvelle politique immobilière de l'État pilotée par l'agence France Domaine n'offre pas les garanties attendues au regard des exigences culturelles que devrait imposer la prise en considération du patrimoine monumental de l'État. En effet, le programme des opérations de cession de 1 700 biens, en cours depuis 2009, n'a jamais identifié la catégorie des immeubles classés ou inscrits qui sont dès lors intégrés dans le lot des ventes au même titre que les immeubles de bureaux. La polémique de l'hôtel de la Marine est la conséquence de cette dérive dont on mesure aujourd'hui les risques. Les réactions suscitées par le projet de vente, puis de bail emphytéotique administratif, montrent qu'il devient urgent de légiférer*

sur la dévolution des monuments historiques de l'État, afin de garantir une approche respectueuse du patrimoine, de la mémoire collective et des citoyens qui rejettent les méthodes pouvant laisser penser que l'État « brade » son patrimoine ».

Le rapport demandait que les nouveaux projets de cession soient précédés d'une analyse objective et scientifique, que soit prise en compte la notion d'utilisation culturelle d'un monument, et que la dévolution de nouveaux biens aux collectivités territoriales soit encadrée par des règles claires.

Pour ce faire, il préconisait la création d'un Haut conseil du patrimoine, composé, comme la commission Rémond de 2003, de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des administrations concernées, et chargé de déterminer, sur la base des travaux de la commission Rémond, des critères qu'elle avait définis et d'autres à déterminer, la liste des monuments qui pourraient être transférés aux collectivités territoriales.

Cette proposition de loi avait été votée en première lecture au Sénat, en deuxième lecture, après modification, à l'Assemblée Nationale, en deuxième lecture au Sénat, mais son examen a été interrompu par les élections législatives de 2012. En février 2013, Mme Férat a déposé une nouvelle proposition au Sénat, relative à la politique nationale du patrimoine de l'État. Cette proposition (<http://www.senat.fr/leg/pp112-359.html>) reprenait les principaux éléments de la précédente, et prévoyait notamment la création d'un haut conseil du patrimoine, placé auprès du ministre chargé des monuments historiques, composé à parité de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales, de représentants des administrations chargées de la gestion du domaine de l'État, des monuments historiques et des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées ; ce haut conseil serait chargé d'établir la liste des monuments classés ou inscrits de l'État transférables aux collectivités territoriales, et de se prononcer sur tout projet d'aliénation d'un immeuble classé ou inscrit appartenant à l'État.

Le principe d'un accord (et non plus d'observations) préalable du ministre de la culture sur tout projet de cession de monument historique appartenant à l'État fut évoqué dans la discussion parlementaire, dans le cadre des amendements.

B. Objectifs poursuivis

Il est proposé d'introduire dans le code du patrimoine une disposition prévoyant que tout projet d'aliénation d'un immeuble classé ou inscrit appartenant à l'État sera soumis à avis préalable de la Commission nationale des cités et monuments historiques.

Cette disposition a pour but de garantir la prise en compte, dans les décisions d'aliénation d'immeubles classés ou inscrits appartenant à l'État, des enjeux patrimoniaux.

Elle privilégie un dispositif consultatif, par rapport à un accord obligatoire, inopportun dans une procédure faisant intervenir plusieurs administrations de l'État, dont les divergences ont vocation à être tranchées par arbitrage du Premier ministre. Elle repose sur un organisme collégial, comprenant des élus et des experts indépendants.

Il est cependant prévu un accord de la CNCMH dans le cas des immeubles qui sont confiés au Centre des monuments nationaux. En effet, ces immeubles sont tous ouverts à la visite du public (ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des immeubles classés ou inscrits appartenant à l'État) et participent fortement de la politique culturelle de l'État dans l'ensemble du territoire national. Leur cession, qui constitue un enjeu important pour cette politique culturelle, doit donc être plus strictement encadrée. Par ailleurs, la cession de monuments historiques confiés au CMN est susceptible de remettre en cause le principe de péréquation qui garantit l'équilibre et le fonctionnement de cet établissement public, et lui permet d'ouvrir au public des monuments dont l'exploitation est structurellement déficitaire, grâce au bénéfice d'exploitation des autres. Le

maintien de cet équilibre doit donc être pris en compte dans tout projet de cession concernant l'un de ces immeubles.

Liste des monuments nationaux (immeubles classés ou inscrits confiés au Centre des monuments nationaux ou appartenant en propre à cet établissement public).

En bleu : monuments nationaux transférés aux collectivités territoriales en application de la loi de 2004 sur les libertés et responsabilités locales

Région	Département	Monument (commune)	Retrait
Alsace	Haut-Rhin	Château du Haut-Koenigsbourg à Orschwiller	Transferts 2004 (département)
Aquitaine	Dordogne	Grottes des Combarelles aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Grottes de Font-de-Gaume aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Gisement de Laugerie-Haute aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Gisement du Moustier à Peyzac-le-Moustier	
		Gisement de la Micoque aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Gisement de l'abri du Poisson aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Grotte de la Mairie à Teyjat	
		Abri de la Chaumière aux Eyzies-de-Tayac-Sireuil	
		Dolmen de Peyrelevade à Rampieux	Transferts 2004 (commune)
		Abri sculpté du Cap-Blanc à Marquay	
	Gironde	Abri de Raymonden à Chancelade	
		Villa gallo-romaine de Montcaret	
		Château des ducs d'Épernon à Cadillac	
		Grotte de Pair-non-Pair à Prignac-et-Marcamps	
		Abbaye de la Sauve-Majeure à la Sauve	
		Château de Chareil-Cintrat	
Auvergne	Puy-de-Dôme	Château d'Aulteribe à Sermentizon	Propriété propre du CMN
		Château de Villeneuve-Lembron	
	Côte-d'Or	Château de Bussy-Rabutin à Bussy-le-Grand	
Bourgogne	Saône-et-Loire	Château de Châteauneuf	Transferts 2004 (région)
		Abbaye de Cluny	
	Yonne	Site archéologique des Fontaines-Salées	Transferts 2004 (commune)
Bretagne	Côtes-d'Armor	Maison d'Ernest Renan à Tréguier	
	Finistère	Tumulus de Barnenez à Plouezoch	
	Morbihan	Alignements de Carnac	
		Site mégalithique de la Table-des-Marchand à Locmariaquer	
Centre	Cher	Palais de Jacques Cœur à Bourges	
	Eure-et-Loir	Château de Châteaudun	
	Indre	Maison de George Sand à Nohant-Vic	
		Château de Bouges à Bouges-le-Château	Propriété propre du CMN
	Indre-et-Loire	Château d'Azay-le-Rideau	
		Château de Chaumont	Transferts 2004 (région)
	Loir-et-Cher	Château de Fougères-sur-Bièvre	
Champagne-Ardenne	Aube	Château de Talcy	
		Château de la Motte-Tilly	Propriété propre du CMN
	Marne	Palais du Tau à Reims	
Île-de-France	Paris	Arc de triomphe de l'Étoile	
		Colonne de Juillet ou de la Bastille	
		Hôtel de Béthune-Sully	
		Chapelle expiatoire	
		Conciergerie	
		Panthéon	
		Sainte-Chapelle	
	Seine-et-Marne	Château de Champs-sur-Marne	
		Château de Jossigny à Jossigny et Serris	
		Château de Maisons-Laffitte	
	Yvelines	Domaine national de Rambouillet	
		Villa Savoye à Poissy	
	Hauts-de-Seine	Domaine national de Saint-Cloud	
		Maison de Gambetta ou des Jardies à Sèvres	
	Val-de-Marne	Château de Vincennes	
Languedoc-Roussillon	Aude	Remparts et lices de Carcassonne	
	Gard	Fort Saint-André à Villeneuve-lès-Avignon	
		Remparts d'Aigues-Mortes, tour de Constance, logis du G.	
	Hérault	Site d'Ensérune à Nissan-lez-Ensérune	
		Hôtel de Lunas à Montpellier	Propriété propre du CMN
	Pyrénées-Or.	Fort de Salses	
	Aveyron	Site de la Graufesenque à Millau	Transferts 2004 (commune)
Midi-Pyrénées	Haute-Garonne	Chapelle des Carmélites à Toulouse	Transferts 2004 (commune)
		Villa gallo-romaine de Montmaurin	
	Lot	Château d'Assier	
		Château de Castelnau-Bretenoux à Prudhomat	
	Htes-Pyrénées	Château de Montal à Saint-Céré et Saint-Jean-Lespinasse	
		Maison natale du maréchal Foch à Tarbes	Transferts 2004 (commune)

	Tarn-et-Garonne	Château de Gramont	Propriété propre du CMN
		Abbaye de Beaulieu à Ginals	Propriété propre du CMN
Nord-Pas-de-Calais	Nord	Villa Cavois à Croix	
	Pas-de-Calais	Colonne de la Grande-Armée à Wimille	
Basse-Normandie	Manche	Abbaye et remparts du Mont-Saint-Michel	
	Orne	Château de Carrouges	
Haute-Normandie	Seine-Maritime	Abbaye de Jumièges	Transferts 2004 (département)
Pays de la Loire	Maine-et-Loire	Château d'Angers	
	Vendée	Maison de Georges Clémenceau à Saint-Vincent-sur-Jard	
Picardie	Aisne	Château de Coucy à Coucy-le-Château-Auffrique	
	Oise	Château de Pierrefonds	
Poitou-Charentes	Charente-Marit.	Tours de la Rochelle	
	Deux-Sèvres	Château d'Oiron	
	Vienne	Ancienne abbaye de Charroux	
		Site de Sanxay	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Hautes-Alpes	Citadelle de Mont-Dauphin	
	Alpes-Maritimes	Trophée d'Auguste ou des Alpes à la Turbie	
		Monastère de Saorge	
		Abbaye de Montmajour à Arles	
		Site de Glanum, hôtel de Sade	
	Bouches-du-Rhône	Château d'If à Marseille	
		Abbaye de Silvacane à la Roque-d'Anthéron	Transferts 2004 (commune)
		Château du roi René à Tarascon	Transferts 2004 (commune)
Rhône-Alpes	Var	Fort de Brégançon à Bormes-les-Mimosas	
		Abbaye du Thoronet	
	Ain	Domaine de Voltaire à Ferney-Voltaire	
		Abbaye de Brou à Bourg-en-Bresse	

C. Impact

Impact général :

Cette disposition renforcera la légitimité des décisions prises, en matière de cession de monuments historiques appartenant à l'État, en garantissant la prise en compte, dans le processus de décision, des enjeux culturels et patrimoniaux, exposés par un organisme consultatif comprenant des élus et des experts indépendants.

Elle permet d'éviter la création d'un nouvel organisme consultatif, tel qu'il était prévu dans la proposition de loi « Férat », en utilisant une Commission spécialisée en matière de monuments historiques, dont l'existence remonte à l'origine même du service, et dont la légitimité est incontestée.

Impact financier :

Dans la mesure où elle repose sur la consultation d'un organe consultatif existant, cette disposition n'engendrera pas de frais particuliers, dans le cadre de son fonctionnement.

S'agissant (sauf en ce qui concerne les immeubles confiés au CMN, dont la valeur financière est symbolique, étant donné leur vocation d'ouverture au public), de l'institution d'un avis consultatif, elle n'a pas d'impact direct sur les produits financiers des cessions d'immeubles par l'État. Ce n'est qu'au cas où l'avis de la CNCMH montrerait que la vente est manifestement impossible au regard de critères culturels, symboliques ou patrimoniaux, que l'État devrait renoncer au produit de cette vente.

D. Modalités d'application

Un dossier devra être constitué et présenté à la Commission nationale des cités et monuments historiques préalablement à tout projet de cession d'un immeuble classé ou inscrit appartenant à l'État.

La seule modification réglementaire à prévoir concernera les articles relatifs aux compétences de la Commission nationale des cités et monuments historiques (article R.611-1 du code du patrimoine),

à la dénomination de sa première section (actuellement « classement des immeubles »), qui devrait être chargée d'émettre les avis prévus dans le cadre de cette disposition (articles R.611-2 et R.611-10).

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.611-1	Décret en CE	Compétences d'avis de la Commission nationale des cités et monuments historiques. Ajouter l'avis sur les aliénations d'immeubles classés et inscrits appartenant à l'État et à ses établissements publics, et l'accord lorsqu'il s'agit de monuments confiés au Centre des monuments nationaux.
CP art. R.611-2 1°	Décret en CE	Liste des sections de la CNCMH. Ajouter à l'intitulé de la première section « et aliénation d'immeubles classés ou inscrits appartenant à l'État ou à ses établissements publics ».
CP art. R.611-10	Décret en CE	Article relatif à la composition de la première section de la CNCMH. Modifier le titre et ajuster, le cas échéant, la composition, pour tenir compte de la compétence d'avis/accord sur aliénation.
CP art. R.621-52	Décret en CE	Article précisant l'autorité compétente pour délivrer ses observations en cas d'aliénation d'un immeuble classé appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un établissement public. Cet article est à modifier pour ne plus concerner que les immeubles classés appartenant à des collectivités territoriales ou à des établissements publics locaux.
CP, partie réglementaire, à la fin de la section 3 du chapitre I du titre II du livre VI	Décret en CE	Dispositions communes aux immeubles classés et inscrits. Insérer un article précisant les modalités de consultation de la CNCMH en cas de projet d'aliénation d'un immeuble appartenant à l'État ou à établissement public de l'État. Nécessité d'un tel article à évaluer.

Mesure n°17 : Institution des domaines nationaux (articles L.621-29-17 à 27)

A. Diagnostic

Le patrimoine national comprend d'importants ensembles historiques, architecturaux, artistiques, paysagers et naturels, constitués ou maintenus au fil des siècles par l'État. Ces domaines, qui ont mobilisé les plus grands architectes, artistes et paysagistes de leur temps, ont pour l'essentiel perduré jusqu'à nos jours. Le contexte actuel de pression foncière croissante, notamment en Île-de-France où se trouve la plupart d'entre eux, et de dynamisation du foncier de l'État, représente cependant une menace importante pour le maintien de leur intégrité.

Du domaine de la Couronne aux palais nationaux

Les rois de France, au Moyen-Âge, disposaient d'un certain nombre de résidences, pour l'essentiel en Île-de-France, en Picardie et dans le Val de Loire.

L'édit de Moulins, pris par Charles IX en février 1566, et considéré comme à l'origine des principes actuels de la domanialité publique, prévoit l'inaliénabilité du domaine de la Couronne.

Extraits du règlement général sur le domaine du roi dit édit de Moulins (février 1566)

Article 1er

Le domaine de nostre couronne ne peut estre aliéné qu'en deux cas seulement :

- l'un pour appanage des puisneuz masles de la Maison de France : auquel cas y a retour à nostre couronne par leur decez sans masles, en pareil estat et condition qu'estoit ledict domaine lors de la concession de l'appanage : nonobstant toute disposition, possession, acte expres ou taisible faict ou intervenu pendant l'appanage ;

- l'autre pour l'aliénation à deniers comptans pour la nécessité de la guerre, après lettres patentes pour ce décernées et publiées en nos Parlemens : auquel cas y a faculté de rachapt perpétuel.

Article 2

Le domaine de nostre couronne est entendu celui qui est expressement consacré, uny et incorporé à nostre couronne, ou qui a esté tenu et administré par nos Receveurs et Officiers par l'espace de dix ans, et est entré en ligne de compte.

Article 3

De pareille nature et condition sont les terres autresfois aliénées et transférées par nos predecesseurs roys, à la charge de retour à la couronne, en certaines conditions de masle, ou aultre semblable

Article 5

Deffendons à nos Cours de Parlemens et Chambre des comptes d'avoir aulcun esgard aux lettres patentes contenant alienation de nostre domaine et fruicts d'iceluy, hors les cas susdictz, pour quelque cause et temps que ce soict, encores que ce fust pour un an (...)

Article 13

Les articles cy dessus auront lieu de loy et ordonnance, tant pour le regard de nostre ancien domaine uny à nostre couronne, que aultres terres depuis accreuës ou advenuës, comme Bloys, Coucy, Monfort, et aultres semblables.

Article 19

Et enjoignons très expressément à nos Procureurs tenir la main à la protection, conservation, poursuite et reünion de nostre domaine, sur peine de respondre de la perte d'iceluy, qui seroit advenuë par leur faict et faulte.

Le domaine de la Couronne était constitué des biens qui en formaient partie à l'avènement du souverain, auquel étaient ajoutés ceux dont il était propriétaire ou qu'il créait. Ainsi, au « noyau » médiéval, vinrent successivement s'ajouter des biens apportés par les nouvelles dynasties, puis « l'arc francilien » constitué par Louis XIV et sa famille à l'ouest de Paris : Versailles, Marly, Meudon Saint-Cloud, Rambouillet, s'ajoutant à l'ancienne résidence de Saint-Germain-en-Laye. À partir de la Révolution, le domaine de la couronne devient « liste civile » des souverains français : des châteaux et domaines appartenant à l'État, et mis à la disposition des souverains pour leur servir de résidence. Le statut de cette liste civile évolue alors au gré des régimes politiques :

- décret du 9 mai 1790 de l'Assemblée Nationale : tous les biens de la Couronne sont inaliénables
- décrets des 26 mai et 1^{er} juin 1791 : un certain nombre de grands domaines sont affectés à la « liste civile » du Roi
- décret du 10 août 1792 : dissolution de la liste civile
- sénatus-consulte du 30 janvier 1810 : rétablissement de la dotation de la Couronne
- loi du 8 novembre 1814 : imprescriptibilité de la dotation de la Couronne
- loi du 2 mars 1832 : liste des domaines appartenant à la liste civile de Louis-Philippe
- décrets des 29 février et 18 avril 1848 : le domaine de la Couronne est réuni au domaine de l'État
- sénatus-consulte du 12 décembre 1852 : liste des domaines appartenant à la liste civile de Napoléon III ; la dotation de la Couronne est inaliénable et imprescriptible
- décrets des 6 septembre 1870 et 17 juillet 1871 : le domaine de la Couronne est rattaché au domaine de l'État

À la chute du Second Empire, le domaine (ou dotation) de la Couronne disparaît définitivement. La liste civile est « liquidée » : les domaines qui la constituaient sont répartis entre plusieurs administrations, principalement celle des beaux-arts, celle des eaux et forêts et celle de la guerre. Ainsi, les châteaux et parcs d'agrément de Versailles, Saint-Cloud, Saint-Germain-en-Laye, le Louvre et les Tuileries, dont certains abritaient déjà un musée ouvert au public avant la Révolution, sont confiés aux services des Beaux-arts, et depuis au ministère de la culture ou à ses établissements publics. Plusieurs anciens massifs forestiers, qui constituaient les « grands parcs de chasse » de ces domaines (Fontainebleau, Meudon, Saint-Germain-en-Laye) sont confiés aux services des eaux et forêts, et sont aujourd'hui des forêts domaniales gérées par l'office national des forêts. D'importantes emprises, dépendant du Petit parc de Versailles (plateau de Satory, camps des Matelots et des Mortemets, caserne Pion), des domaines de Saint-Cloud (caserne Sully), de Meudon (office national d'études et de recherche aérospatiale) ou de Fontainebleau sont confiées au ministère de la guerre. Enfin, d'autres administrations se voient confier, dans une moindre mesure,

certaines dépendances : observatoire national de Meudon, arboretum de Chèvreloup et potager du Roi à Versailles...

Les décrets du 6 septembre et du 24 octobre 1870 confient à la direction des bâtiments civils, rapidement absorbée par la direction de l'architecture au ministère chargé des beaux-arts, la conservation et l'entretien des bâtiments et des jardins faisant partie de l'ancienne liste civile impériale. Le service des bâtiments civils et des palais nationaux (BCPN) est créé. L'appellation de « palais nationaux » est alors attribuée aux édifices, avec leurs dépendances, qui constituaient la dotation immobilière de la Couronne : l'Élysée, le Palais-Royal, le Louvre, les Tuileries, Saint-Cloud, Versailles, les Trianon, Fontainebleau, Compiègne, Rambouillet, l'école d'agriculture de Grignon, les écuries de l'Alma, le Mobilier national, le château de Pau, les parterres et terrasses de Saint-Germain, les manufactures des Gobelins, de Sèvres et de Beauvais et le palais du Luxembourg. Sont également rattachés à ce régime des « palais nationaux » divers monuments commémoratifs parisiens érigés au cours du XIX^e siècle : statues d'Henri IV, de Louis XIII, de Louis XIV, monument au maréchal Ney, monument aux généraux Lecomte et Thomas, colonne Vendôme et colonne de Juillet, ainsi que la colonne de la Grande Armée à Wimille (62).

Après la Première Guerre mondiale, l'actuel palais du Rhin, alors palais impérial allemand, à Strasbourg, et le château du Haut-Koenigsbourg, sont rattachés au régime des palais nationaux. Le château du Haut-Koenigsbourg quittera le patrimoine de l'État pour être transféré au département du Bas-Rhin dans le cadre de l'article 97 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Enfin, sous la V^e République, des immeubles affectés au ministère chargé de la culture et mis à la disposition de la présidence de la République (château de Champs-sur-Marne et domaine de Souzy-la-Briche) sont inscrits sur la liste des « palais nationaux ».

À partir des années 1960, le service cesse de recruter des « architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux », et lors d'un conseil des ministres restreint, le 15 juillet 1975, le président de la République décide de mettre fin au régime des BCPN. En 1980, la partition de la direction de l'architecture, entre les ministères chargés de la culture et de l'équipement, morcelle le service des BCPN. Le décret du 19 juin 1990 supprime officiellement le régime, et au sein du ministère de la culture, la gestion des ex-palais nationaux est rattachée à celle des monuments historiques appartenant à l'État. Les parties des anciens palais nationaux affectées au ministère de la culture seront d'ailleurs progressivement classées au titre des monuments historiques.

Les risques pesant sur l'intégrité des anciens palais nationaux

À l'exception de quelques interruptions, les grands domaines de l'État ont bénéficié, depuis le XVII^e siècle, d'un statut particulier, qui garantissait leur intégrité. Si certains d'entre eux ont fait l'objet d'amputations, à la suite des bouleversements politiques de la période contemporaine, la conscience de leur importance symbolique, historique, artistique et paysagère a toujours empêché de trop graves atteintes.

Ainsi, après la chute de la monarchie, le 16 floréal an II (5 mai 1793), la Convention nationale décrète que le parc et le château de Saint-Cloud seront « *conservés et entretenus aux dépens de la République pour servir aux jouissances du peuple* ». Depuis longtemps déjà, les jardins des Tuileries et de Versailles étaient accessibles au public. À la veille de la Révolution, le palais du Louvre, qui abritait les collections royales, fait l'objet d'un projet de musée, qui sera concrétisé avec le Musée central des arts de la République, inauguré en novembre 1793. Louis-Philippe crée le musée de l'Histoire de France en 1833, à Versailles, et Napoléon III installe le musée des antiquités nationales à Saint-Germain-en-Laye et permet au public de visiter, en son absence, les palais de Saint-Cloud et des Tuileries.

La mise en place des infrastructures routières et ferroviaires franciliennes a causé d'importantes dégradations : les domaines de Versailles et de Saint-Cloud ont été « découpés » par les tracés des voies de chemin de fer de l'ouest, et, au XX^e siècle, l'avenue d'honneur du palais de Saint-Cloud a servi de tracé à l'autoroute de l'ouest, qui a détaché la partie nord du reste du domaine.

Toutefois, le morcellement opéré à la chute du Second Empire n'a pas significativement remis en cause l'intégrité des domaines, devenus « nationaux ». Les divers usages ont été, pour l'essentiel, respectueux de la cohérence des domaines, et les aménagements ont souvent été opérés sous le contrôle de l'administration des bâtiments civils et des palais nationaux, soucieuse de ne pas mettre en cause la qualité architecturale et paysagère des lieux.

Plusieurs facteurs se sont conjugués, dans les dernières décennies, pour remettre en cause l'intégrité de cet héritage national :

- la fin de la conscription, et la réorganisation consécutive des implantations du ministère de la défense, ont rendu inutiles une grande partie des terrains qu'occupait ce dernier dans l'emprise des domaines nationaux. Les grands projets que le ministère de la défense est appelé à financer (nouveau siège de Balard, à Paris), l'ont conduit à souhaiter « réaliser » ses actifs, et à envisager la mise en vente de certaines implantations.

- de manière plus générale, la politique de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État peut s'avérer particulièrement néfaste à l'intégrité des domaines nationaux, d'autant plus que leur situation, majoritairement en Île-de-France, leur confère une valeur foncière considérable.

- ces vastes espaces non bâtis, dont, du fait des aménagements subis, l'appartenance aux domaines historiques n'est pas toujours perceptible au premier abord, suscitent un grand intérêt de la part des aménageurs et promoteurs franciliens, qui y voient des emprises utilisables pour des projets de développement urbain.

- la propriété de l'État a longtemps été considérée comme suffisante pour garantir la préservation de ces ensembles, qui n'ont été que tardivement protégés au titre des monuments historiques (classement des domaines nationaux de Compiègne et de Saint-Cloud en 1994, du domaine national de Chambord en 1997, du château de Vincennes en 1999, du domaine national de Pau en 2004, du domaine national de Fontainebleau en 2008, du domaine national de Marly en 2009, du domaine national de Rambouillet en 2010). Encore ces protections portent-elles principalement sur les parties affectées au ministère chargé de la culture ou à ses établissements publics, et, à l'exception de Chambord ou Vincennes, d'importants éléments affectés à d'autres départements ministériels sont demeurés non protégés.

Face à cette menace, un système de sauvegarde a été mis en place dès 1995 pour le domaine national de Versailles : le décret du 27 avril 1995 portant statut de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles a en effet institué, pour un certain nombre de dépendances de l'ancien Petit parc (à l'exclusion du plateau de Satory et de la caserne Pion), un régime de « double affectation », selon lequel le ministère utilisateur et le ministère chargé de la culture se trouvaient co-affectataires des dépendances non exclusivement attribuées à ce dernier ou à son établissement public, et devraient intégrer le domaine géré par l'établissement public lorsque le ministère affectataire n'en aurait plus l'usage, sans compensation financière. C'est ainsi que l'ancien Grand Commun du château, ex-hôpital militaire Dominique-Larrey, a pu réintégrer le domaine, et est en cours d'aménagement pour accueillir l'ensemble des services de l'établissement public. De même, l'essentiel de l'ancien camp des Mortemets et une partie du camp des Matelots ont été intégrés dans la dotation de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, ainsi que l'hôtel du Grand contrôle.

Les réflexions conduites depuis 2003

Le rapport remis au ministre de la culture et de la communication par la commission présidée par le professeur René Rémond en 2003 (cf. mesure n°16), dans le cadre de la préparation de l'article 97 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, relatif au transfert de monuments historiques de l'État aux collectivités territoriales, préconisait la conservation par l'État de l'ensemble des monuments dits « palais nationaux », pour des raisons historiques et symboliques. De fait, à l'exception du château du Haut-Koenigsbourg, aucun des anciens « palais nationaux » ne fut proposé aux collectivités dans le cadre de l'application de la loi de 2004.

Dans leur proposition de loi sur le patrimoine monumental de l'État (cf. mesure n°16), les sénateurs Legendre et Férat prévoyaient que les critères adoptés par la commission Rémond pour les monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère de la culture seraient étendus à l'ensemble des monuments historiques de l'État. Comme précisé ci-dessus, l'examen de cette proposition de loi a été interrompu par les élections législatives de 2012, et il a été décidé de reprendre une partie de ses problématiques dans le projet de loi sur les patrimoines.

Les prestigieux domaines constitués au fil des siècles par l'État, et conservés dans leur quasi-intégrité par les différents régimes politiques français, pour certains depuis le Moyen-Âge, subissent aujourd'hui, du fait de l'évolution du contexte économique et foncier, des menaces de démembrement. Il importe de prévoir, sur ce petit nombre de biens exceptionnels, dont plusieurs sont inscrits au patrimoine mondial par l'UNESCO, et qui constituent, depuis la Révolution, le bien commun de la Nation française, un système de protection spécifique, garantissant le maintien de leur cohérence historique.

Annexes :

- *exemple de plan de l'atlas des domaines de la couronne (1832) : Versailles (petit parc)*
- *plan de répartition actuelle des parties d'un domaine national (Meudon) : à finaliser*

Référence :

Décret n°95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles.

B. Objectifs

L'objectif principal des dispositions concernées est de garantir la pérennité et l'intégrité des « domaines nationaux », en les dotant d'un statut particulier, inspiré de celui qui a été le leur pendant plusieurs siècles, de l'édit de Moulins à la chute du Second Empire, et des dispositions du décret du 27 avril 1995 portant statut du domaine national de Versailles.

Le projet prévoit de renvoyer l'établissement de la liste des domaines nationaux à un décret en Conseil d'État. Le critère proposé pour leur détermination, celui d'un « lien exceptionnel avec l'histoire politique de la Nation », permet toutefois d'identifier les domaines qui ont été servi de siège du pouvoir politique, et de résidence aux chefs d'État français, quel que soit le régime. Cette définition inclut la plupart des domaines ayant figuré sur la liste civile des souverains français, mais ne s'y limite pas : à titre d'exemple, le domaine de Chambord, résidence royale construite sous François I^{er}, mais devenue propriété privée d'Henri de Bourbon, comte de Chambord, au XIX^e siècle, ne figurait donc pas sur la liste civile de Louis-Philippe ou de Napoléon III. Il n'est définitivement revenu à l'État qu'en 1930. De même, le palais du Rhin, palais impérial allemand construit pendant l'annexion de l'Alsace-Moselle, ne pouvait figurer sur la liste civile des souverains français du XIX^e siècle. Mais son importance architecturale et symbolique, en tant que palais et « cœur » du pouvoir politique allemand en Alsace, qui a justifié, après le traité de Versailles, son intégration dans le régime des « palais nationaux », le désigne à l'évidence comme devant figurer au nombre des domaines nationaux.

Il s'agit de garantir que ces ensembles historiques, artistiques, architecturaux et paysagers, souvent situés dans des zones où la pression foncière est forte, demeureront bien commun de la Nation et de l'ensemble des Français.

La délimitation des domaines nationaux, qui sera également effectuée par décret en Conseil d'État, fera bénéficier chaque élément constitutif d'une protection au titre des monuments historiques. Dans le respect des principes posés par les dispositions actuelles du livre VI du code du patrimoine, qui supposent l'accord du propriétaire pour une mesure de classement, cette protection ne sera le classement que pour les parties du domaine national appartenant à l'État ou à l'un de ses établissements publics. Il ne s'agira que d'une inscription qui, aux termes du code du patrimoine, ne nécessite pas d'accord préalable du propriétaire, pour les parties du domaine national devenues propriété privée ou propriété d'une autre personne publique que l'État ou ses établissements publics. Cette protection permettra, indépendamment de la question domaniale, aux services de l'État de s'assurer que les dépendances ou anciennes dépendances des domaines nationaux ne seront pas dégradées.

Le projet prévoit cependant un dispositif d'autorisation dérogatoire au droit commun en ce qui concerne les travaux conduits sur les parties des domaines nationaux formant partie de forêts domaniales, gérées par l'office national des forêts. En effet, pris à la lettre, le code du patrimoine (article R.621-11) prévoit que les abattages et dessouchages font partie des travaux soumis à autorisation sur les immeubles classés, en application de l'article L.621-9. Cette obligation ne saurait s'appliquer telle quelle pour chaque travail d'abattage ou dessouchage conduit dans le cadre de l'exploitation forestière. Dès lors, le projet propose que les travaux forestiers dans l'emprise d'un domaine national soient encadrés par un plan de gestion décennal, soumis à autorisation. Les travaux effectués dans le cadre de ce plan de gestion seront dispensés d'autorisation particulière, et seuls devront faire l'objet d'une demande les travaux conduits sur des immeubles bâtis ou les travaux non prévus dans le cadre du plan de gestion. Ce dispositif a été expérimenté sur la partie forestière du domaine national de Chambord, et permet de s'assurer que les grands partis de composition et les essences sont respectés, tout en laissant à l'ONF la souplesse qui lui est nécessaire pour assurer sa mission.

L'État disposera, à l'égard des dépendances des domaines nationaux qui ne sont plus sa propriété, d'un droit de préemption permanente, et d'une possibilité d'expropriation, dont l'appartenance au domaine national constituera en soi la justification. Cela permettra d'opérer, à chaque fois que nécessaire, et moyennant une juste indemnisation du propriétaire, les réintégrations de parties détachées des domaines nationaux qui paraîtront indispensables. L'intégrité des domaines nationaux ayant, jusqu'à ce jour, été globalement préservée, cette faculté ne devrait être que très rarement employée.

Les dernières dispositions relatives aux domaines nationaux visent enfin à permettre d'assurer une gestion efficace de leurs dépendances, sans remettre en cause leur intégrité domaniale, architecturale ou paysagère. Les éléments dont l'ouverture au public n'est pas envisageable, compte tenu de leurs caractéristiques, ou ne peut être financée, doivent demeurer utilisés et entretenus. Ces dépendances pourront être louées à des tiers, personnes publiques ou privées, moyennant redevance, selon les règles classiques prévues par le code général de la propriété des personnes publiques. Mais les articles L.621-40 à L.621-44 prévoient la possibilité de recourir à la mise à disposition gratuite de certaines dépendances à des administrations d'État, ou à des personnes publiques, dès lors que celles-ci assumeront l'ensemble des dépenses d'entretien et de conservation. Par dérogation au dispositif habituel, le ministère chargé de la culture sera associé à France domaine dans les conventions d'utilisation passées avec ces administrations d'État ou ces personnes publiques. Par ailleurs, un dispositif de mise à disposition compatible avec les règles qui régissent les forêts domaniales est prévu pour les parties forestières des domaines nationaux.

Le dispositif domanial proposé prévoit donc que le ministère chargé de la culture est associé à

France domaine dans les décisions de gestion des éléments des domaines nationaux qui ne lui sont pas attribués, pour garantir la prise en compte de leur intérêt patrimonial dans ces décisions.

C. Impact

Impact général

La mise en place de ce dispositif permettra de garantir que des ensembles historiques et paysagers de toute première importance, qui sont parvenus à peu près intacts jusqu'à nos jours, seront maintenus dans leur intégrité pour les générations futures, en rétablissant un dispositif spécifique protecteur dont la disparition, jointe au contexte financier et foncier actuel, les avait gravement fragilisés.

Ce dispositif montrera qu'à côté du « droit commun » des monuments classés, dont la cession peut être envisagée, dans le respect du dispositif présenté à la mesure n°16 ci-dessus, il existe un petit nombre de biens qui symbolise, à travers un patrimoine historique et environnemental majeur, la continuité de la Nation française, et dont l'État s'interdit l'aliénation, en tout ou partie.

Impact financier

Ces dispositions conduisent à interdire toute vente des parties concernées des domaines nationaux. Il en résulte, pour l'État et les administrations concernées, l'impossibilité de percevoir le produit de ces ventes, et donc la perte d'une ressource financière potentielle. Toutefois, l'essentiel de la surface des futurs domaines nationaux est représentée par des bâtiments historiques et des parcs ouverts au public par le ministère de la culture et de la communication d'une part, et par des emprises forestières, déjà protégées contre l'aliénation, sous réserve de dérogations, par les dispositions de l'article L.3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques, d'autre part. Seuls les biens relevant aujourd'hui d'autres administrations d'État seront donc réellement concernés par cette inaliénabilité nouvelle.

Au cas où un ministère renoncerait à l'utilisation d'une partie d'un domaine national, l'entretien et la conservation de cette dépendance sont également susceptibles de représenter une charge. Le dispositif de gestion proposé pour les domaines nationaux permet cependant de donner les meilleures chances de réutilisation des dépendances, dans le respect de l'intégrité du domaine. Ainsi, au cas où la dépendance concernée ne serait pas susceptible de générer un revenu, justifiant une mise à disposition à titre onéreux (par exemple dans le cas d'une utilisation agricole ou hôtelière : ferme de Gally et hôtel du Grand contrôle, à Versailles, ou de l'accueil des activités d'une société privée : partie du parc de Villeneuve, dans le domaine national de Saint-Cloud, concédée à la société pharmaceutique Bio-rad), des mises à disposition gratuites, de long terme, pourront être envisagées auprès de personnes publiques, à charge pour ces dernières d'assurer l'entretien des dépendances. La préservation de ces dernières sera ainsi assurée, sous le contrôle scientifique et technique de l'État en ce qui concerne les travaux d'entretien et de restauration, et certaines administrations ou collectivités pourront bénéficier de l'usage de ces dépendances, sans remettre en cause la pérennité et l'intégrité du domaine national.

Impact économique

Le dispositif présenté ci-dessus permettra d'éviter que certaines parcelles soient « gelées » pour toute valorisation économique, sans mettre en cause les impératifs de conservation. Outre les activités culturelles et touristiques d'accueil du public et les activités forestières qui caractérisent la plupart des domaines nationaux, certaines parties pourront donc accueillir d'autres activités économiques des secteurs primaire (exploitations agricoles), secondaire (accueil d'entreprises) ou tertiaire (hôtellerie).

Cette dimension économique demeurera compatible avec le maintien de l'attractivité touristique très forte de ces ensembles historiques et paysagers.

Impact environnemental

Les domaines nationaux, à l'exception de quelques exemples urbains, dénués de jardins, qui contribuent néanmoins fortement à la qualité esthétique de la cité (par exemple, le palais du Louvre ou les vestiges du palais de la Cité, à Paris, avec la Conciergerie et la Sainte-Chapelle), ont tous une dimension paysagère et environnementale très forte. Pour certains domaines urbains, comme le jardin des Tuileries et le Palais-Royal à Paris, le palais du Rhin à Strasbourg ou le château d'Angers, cette dimension prend la forme d'un jardin ou d'un parc nettement circonscrit. Mais pour la plupart, comme les grands domaines de l'Ouest parisien, Compiègne, Fontainebleau, Chambord ou Villers-Cotterêts, les domaines nationaux comportent de très vastes parcs, pour partie d'agrément, pour partie forestiers, qui constituent de véritables « poumons verts », susceptibles d'accueillir et de préserver flore et faune sauvage, au sein de zones en grande partie urbanisées ou artificialisées.

Par ailleurs, certains domaines nationaux comportent des dispositifs hydrauliques, véritables chefs d'œuvre du patrimoine technique de l'époque moderne (Versailles, Fontainebleau, Saint-Cloud), parfois longs de plusieurs kilomètres, ou dizaines de kilomètres, dont le rôle, dans la collecte et l'acheminement des eaux pluviales, a été très important, et pourrait le redevenir. Des études ont ainsi été conduites, en partenariat entre l'État, l'agence de l'eau Seine-Normandie, les syndicats de gestion des eaux et l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, pour la reconnexion au domaine des réseaux gravitaires des étangs inférieurs (étangs de Saclay) et supérieurs (étang de Saint-Quentin). De même, si le réseau sud (Ville-d'Avray) du domaine national de Saint-Cloud continue d'alimenter le domaine national et ses jeux d'eau, des études ont été conduites en vue de la reconnexion de la branche nord (étangs de la Marche), coupée au XIX^e siècle.

L'enjeu environnemental représenté par la préservation des domaines nationaux est donc de toute première importance.

Impact social

Si tous n'ont pas la même notoriété, les domaines nationaux participent du sentiment d'appartenance nationale. Leur importance symbolique est grande, dans l'opinion publique française, et pour la perception de la France à l'étranger.

Tous renvoient à des événements fondamentaux de l'histoire et de l'imaginaire de la Nation française, illustrés notamment par Victor Hugo (Notre-Dame de Paris), Alexandre Dumas (le cycle des Mousquetaires, le cycle des guerres de Religion) ou Maurice Druon (les Rois maudits).

- la construction de la Sainte-Chapelle du palais de la Cité par saint Louis, et du palais lui-même par Philippe le Bel
- le fastueux accueil de l'empereur Charles Quint par François I^{er} à Chambord, en 1539
- l'ordonnance de Villers-Cotterêts, en 1539, par laquelle François I^{er} rend l'usage du français obligatoire dans les documents administratifs ;
- la paix de Saint-Germain-en-Laye, en 1570, qui met fin à la troisième guerre de Religion ;
- l'assassinat à Saint-Cloud du roi Henri III par le moine Jacques Clément, en 1589
- la naissance de Louis XIV au château de Saint-Germain-en-Laye, le 5 septembre 1638
- l'investissement du Palais-Royal et de la chambre du roi par le peuple, en 1649, lors de la Fronde, et la fuite de la cour à Saint-Germain-en-Laye
- la signature par Louis XIV de l'édit de Fontainebleau, révoquant l'édit de Nantes, le 18 octobre 1685
- l'appel à l'insurrection de Camille Desmoulins, le 12 juillet 1789, dans les jardins du Palais-Royal, après le renvoi de Necker

- la prise des Tuileries et le massacre des gardes suisses le 10 août 1792
- le coup d'État du 18 brumaire par lequel Bonaparte, en 1799, impose le transfert à Saint-Cloud du conseil des Anciens et du conseil des Cinq-Cent, et met fin au Directoire
- les adieux de Napoléon I^{er} à la Garde, en 1814, au château de Fontainebleau
- les ordonnances de Saint-Cloud, dont la signature par Charles X, en 1830, déclenche les Trois Glorieuses, et la chute définitive de la branche légitimiste
- l'assignation de palais de l'Élysée comme résidence du président de la République par décret de l'Assemblée Nationale, le 21 décembre 1848
- la signature à Saint-Cloud, le 17 juillet 1870, de la déclaration de guerre à la Prusse par Napoléon III, qui va précipiter la chute du Second Empire, le retour de la République - et la ruine du château de Saint-Cloud
- la proclamation de l'empire allemand (et donc de l'unité allemande) par Bismarck dans la galerie des Glaces du château de Versailles, le 18 janvier 1871
- l'incendie des Tuileries pendant la Semaine sanglante, le 23 mai 1871
- l'attribution à l'État français des biens de la couronne impériale allemande en Alsace-Moselle, et principalement du palais impérial, devenu depuis palais du Rhin, par le traité de Versailles, en 1919
- la signature du traité d'amitié franco-allemand de l'Élysée par de Gaulle et Adenauer, le 22 juillet 1963
- le premier sommet des pays les plus industrialisés (G6) au château de Rambouillet en 1975

La préservation de ces ensembles et l'engagement de l'État à garantir leur cohérence à long terme, témoignent de l'affirmation par la Nation de la volonté de conférer à ces domaines une dimension exceptionnelle, les plaçant en dehors du droit commun du patrimoine immobilier de l'État.

Ces dispositions peuvent être considérées comme portant atteinte au droit constitutionnel à la propriété privée, dans la mesure où elles ont pour conséquence de placer des biens appartenant à des personnes privées sous un régime qui permettra à l'État un contrôle des travaux (inscription au titre des monuments historiques) et lui donnera des droits particuliers (expropriation et préemption).

Toutefois, ces mesures de délimitation seront prises par décret en Conseil d'État, ce qui garantira un contrôle du bien fondé de l'emprise retenue. Par ailleurs, elles ne feront que placer les biens concernés sous le régime de l'inscription au titre des monuments historiques, mesure pour laquelle l'accord du propriétaire n'est pas nécessaire, aux termes du code du patrimoine, et dont les limitations qu'elle porte au droit de propriété ont été reconnues comme constitutionnelles par le Conseil Constitutionnel, dans sa décision Grande brasserie Patrie Schutzenberger de novembre 2011.

S'agissant du droit de préemption qui sera reconnu à l'État, il n'est en rien attentatoire au droit de propriété, puisqu'il ne concerne que l'hypothèse d'une cession du bien, lors de laquelle, par définition, le propriétaire décide de s'en défaire ; enfin, en ce qui concerne le droit d'expropriation, il sera bien sûr subordonné à l'ensemble des procédures qui garantissent, en la matière, les droits des propriétaires. Au demeurant, la logique retenue par l'État sera plus vraisemblablement de recourir à l'acquisition progressive, par voie de préemption, que de choisir la voie conflictuelle et plus onéreuse de l'expropriation, les cas où il y aura urgence à acquérir étant probablement appelés à demeurer très peu nombreux.

D. Modalités d'application

L'application de cette mesure nécessitera la préparation et l'adoption d'un décret en Conseil d'État fixant la liste des domaines nationaux, qui n'appelleront pas de difficulté particulière.

Elle nécessitera également la préparation et l'adoption de décrets en Conseil d'État portant délimitation de ces domaines nationaux, qui s'avéreront plus lourdes et plus complexes. En effet, il conviendra d'abord de conduire une recherche historique, faisant appel notamment aux documents

du XIX^e siècle (notamment à l'atlas des biens de la couronne de 1832, qui a servi de référence à la liquidation des biens de la liste civile impériale au début de la III^e République) ; ces éléments devront ensuite être confrontés au cadastre actuel, et une enquête de terrain devra être conduite, pour déterminer ceux des biens appartenant aux anciens palais nationaux qui doivent être inclus dans l'emprise des domaines nationaux, et ceux qui, en raison de transformations trop profondes ou irréversibles, doivent en être exclus. Cette phase devra être suivie d'une période de négociation avec les propriétaires et affectataires des biens concernés, et le cas échéant d'un arbitrage du Premier ministre, avant consultation du Conseil d'État. Les servitudes ainsi créées devront finalement être publiées au fichier immobilier.

Ces procédures ne sont pas inédites : elles reprennent très largement celles qui président à la protection d'immeubles au titre des monuments historiques. Les services du ministère de la culture sont donc habitués à les conduire. Par ailleurs, les classements récents de certains domaines nationaux faciliteront le travail de recherche préalable, en tout cas pour les parties relevant actuellement du ministère de la culture ou de ses établissements publics. Enfin, certains domaines nationaux très précisément circonscrits ne nécessiteront pas un travail très lourd. Il n'en reste pas moins que la constitution des dossiers représentera, dans un délai relativement bref et particulièrement pour la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France, un travail conséquent.

Pour cette raison, il sera peut-être nécessaire de recourir à un personnel d'appoint en Île-de-France, pendant la durée de préparation des décrets (qu'on peut estimer à deux personnes, pour une durée de 18 mois à deux ans). Un contrat avec une société spécialisée dans la recherche historique et juridique permettrait d'obtenir le même résultat.

La gestion des domaines nationaux, après délimitation, ne représentera pas une charge de travail nouvelle très considérable au quotidien pour les services. Des conventions d'utilisation spécifiques devront être mises au point avec France domaine, sur un modèle qui sera très voisin du modèle en cours de finalisation pour les monuments historiques de l'État.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
CP art. R.611-1	Décret en CE	Compétences d'avis de la Commission nationale des monuments historiques. Ajouter l'avis sur les décrets fixant la liste et les limites des domaines nationaux.
CP partie réglementaire	Décret en CE	Création d'une section dédiée aux domaines nationaux. Cette section pourra comprendre un article fixant la liste des domaines nationaux, leur délimitation précise, par décret, n'ayant a priori pas vocation à être codifiée. Elle devra comprendre un article relatif à la notification au propriétaire et à la publication au fichier immobilier des décrets délimitant les domaines nationaux. Elle pourra comprendre un article relatif aux modalités d'élaboration et d'approbation du plan de gestion décennal pour les parties forestières des domaines nationaux. Un article devra concerner les modalités de mise en œuvre de l'expropriation, comme c'est le cas pour les immeubles classés, et le sera pour les immeubles inscrits (simple renvoi à ces dispositions ?). Un article pourra concerner les modalités de ré-attribution d'un bien appartenant à l'Etat et dépendant d'un domaine national, au terme de la concession dont il fait l'objet.
CP art. R.621-85		Modalités de notification des décisions relatives aux monuments historiques. Ajouter les références relatives aux domaines nationaux.

MESURES RELATIVES AUX CITÉS HISTORIQUES

Mesure n°18 : Institution des cités historiques : critères, objet, procédures **(articles L.630-1, L.630-2, L.630-4 et L.630-9)**

A. Diagnostic

La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine urbain et paysager est une politique essentielle pour l'attractivité du territoire français et génère une ressource économique de première importance : le tourisme. Nombre de communes parmi les plus touristiques de France sont couvertes par des protections relevant du code du patrimoine, du code de l'urbanisme ou encore du code de l'environnement.

Ces espaces protégés, couvrant 6% de notre territoire, englobent des éléments bâtis et paysagers de nature et d'époque différentes : centre urbain, quartier historique d'une ville, environnement architectural et paysager, parc, jardin, etc. Il est également significatif de constater que parallèlement aux dispositifs existants en matière de protection du patrimoine urbain et paysager, se sont développés par le biais d'associations de sauvegarde du patrimoine tels que les villes et pays d'art et d'histoire ou les petites cités de caractère, des labels délivrés aux communes engagées dans une politique de valorisation du patrimoine et de sensibilisation à l'architecture. Ces labels participent pleinement en complémentarité avec les outils légaux existants à la mise en valeur du patrimoine.

Cependant, bien que la politique de protection et de mise en valeur du patrimoine ait porté, notamment dans le domaine touristique, ses fruits, on ne peut que constater une complexité excessive du droit en matière de patrimoine urbain et paysager due à une stratification normative et un cloisonnement des régimes de protection. Il en ressort des dispositifs mal identifiés et peu lisibles, donc moins efficaces qu'ils ne pourraient l'être. Actuellement, on ne dénombre pas moins de 5 dispositifs en faveur de la protection et de la mise en valeur d'ensembles urbains ou paysagers remarquables par leur intérêt patrimonial :

- les secteurs sauvegardés,
- les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) appelées à être transformées en aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP),
- les sites classés et inscrits relevant du code de l'environnement,
- les zones dites de titre III de la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et monuments naturels.

Les sites classés et inscrits et les zones de titre III placés sous la compétence du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, font l'objet parallèlement au présent projet de loi, de mesures d'amélioration prévues par le projet de loi cadre Biodiversité. Ne relevant pas directement du ministère de la culture et de la communication, ces régimes de protection ne seront pas développés dans la partie suivante dédiée à la présentation des dispositifs en vigueur.

Cependant, il est important de souligner que le projet de loi cadre Biodiversité prévoit pour les sites inscrits des dispositions visant à :

- abroger les sites inscrits dont la dégradation est considérée comme irréversible ou qui sont couverts par d'autres protections au moins équivalentes,
- prévoir sous forme de liste le maintien des sites inscrits à dominante rurale ou naturelle,
- conduire les sites inscrits existants à forte valeur patrimoniale vers des mesures de protection au titre du code du patrimoine pour les secteurs bâtis ou vers des sites classés pour les espaces les plus remarquables.

La dernière disposition introduit donc la possibilité d'intégrer une partie des sites inscrits bâtis qui auront gardé leur valeur patrimoniale dans des dispositifs relevant du ministère de la culture et de la communication. La transformation de ces sites en protection au titre du code du patrimoine pourra

s'organiser entre le dispositif de cité historique pour les sites inscrits à dominante urbaine et celui des abords des monuments historiques pour les autres sites inscrits [à voir avec le MEDDE].

1. Présentation des dispositifs en vigueur

1.1 Les secteurs sauvegardés

Les secteurs sauvegardés correspondent aux ensembles urbains, aux quartiers historiques, les plus remarquables, du point de vue du patrimoine architectural, urbain et historique, notamment. Ils sont destinés à garantir la sauvegarde et la mise en valeur de ces quartiers historiques. Les règles particulières d'urbanisme et d'architecture qui s'y appliquent sont regroupées dans un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui a valeur de document d'urbanisme et qui se substitue au plan local d'urbanisme (PLU).

- Origine :

Créé par la loi du 4 août 1962 dite « Loi Malraux », le dispositif des secteurs sauvegardés avait pour objectif de préserver les centres urbains et d'éviter la destruction massive des centres anciens menacés par des opérations de rénovations urbaines radicales. En effet, alors jugés insalubres, les centres anciens étaient menacés de destruction par souci d'hygiène et de modernité afin de les remplacer par un nouvel urbanisme de tours et de barres noyées dans la verdure.

- Procédure :

Le dispositif des secteurs sauvegardés est aujourd'hui codifié au code de l'urbanisme aux articles L.313-1 à L.313-2-1. Un secteur sauvegardé est créé et délimité par arrêté préfectoral après consultation de la commission nationale des secteurs sauvegardés. Cet acte prescrit l'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Une commission locale du secteur sauvegardé est composée par arrêté préfectoral en accord avec l'autorité décentralisée. Le projet de PSMV, établi par un architecte libéral compétent, est soumis à l'avis de cette commission, puis à celui de la collectivité territoriale compétente. Il est examiné par la commission nationale des secteurs sauvegardés.

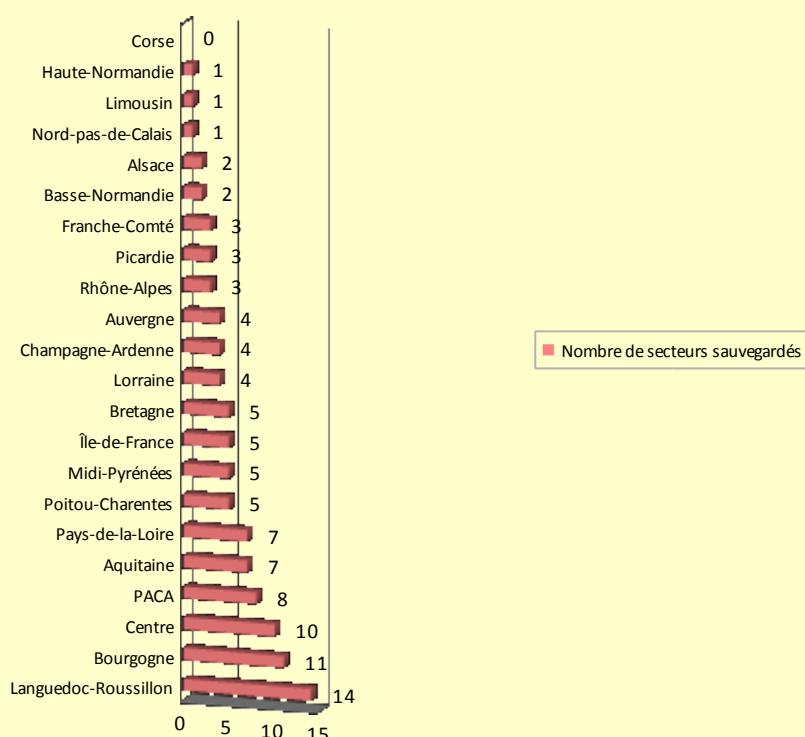
Le projet de PSMV, éventuellement amendé, est soumis à une enquête publique par arrêté préfectoral. Le projet d'approbation du PSMV est soumis à l'accord de la collectivité territoriale puis approuvé par arrêté préfectoral. À défaut d'accord de la collectivité, le PSMV peut être approuvé par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Le PSMV peut être révisé dans les mêmes formes que celles précédemment citées, ou modifié selon une procédure moins contraignante lorsqu'il n'est pas porté atteinte à son économie générale.

- Nombre actuel de secteurs sauvegardés et de PSMV

On dénombre actuellement 105 secteurs sauvegardés : 8 secteurs sauvegardés ont été créés entre 2003 et 2012 dont 4 en 2008, année correspondant au plus grand nombre de créations par an durant les 10 dernières années.

Répartition par région du nombre de secteurs sauvegardés



Le nombre de plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvés s'élève entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2012 à 25 dont 9 PSMV approuvés en 2007. Ce pic s'explique par la simplification opérée par la réforme du code de l'urbanisme intervenue en 2007 qui a permis le déblocage d'un grand nombre d'approbations de PSMV alors en instance de décret en Conseil d'État.

1.2 Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)

1.2.1 Les AVAP

Le dispositif des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) a pour objet de garantir la qualité du cadre de vie et plus précisément la pérennité et la mise en valeur du patrimoine sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique dans le respect du développement durable.

- Origine :

Le dispositif des AVAP est issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II » et est amené à remplacer d'ici au 14 juillet 2015 celui des ZPPAUP introduit en 1983 et dont l'application reste transitoirement en vigueur. Les AVAP conservent les principes fondamentaux de mise en œuvre et les objectifs d'origine des

ZPPAUP, à savoir : un partenariat et une démarche consensuelle entre la collectivité et l'État, un périmètre sur mesure au regard des intérêts patrimoniaux en présence, un cadre préalable de prescriptions partagé. La principale évolution imprimée consiste en la prise en compte, outre des qualités patrimoniales du tissu bâti et des espaces, de l'environnement et des objectifs de développement durable.

- Procédure :

Le dispositif des AVAP est aujourd'hui codifié au code du patrimoine aux articles L.642-1 à L.642-10. À l'instar des ZPPAUP, les AVAP se trouvent entre les mains de la commune, maître d'ouvrage. En effet, cette dernière a l'initiative de création du dispositif, elle en assure le financement et conduit la procédure. Le préfet donne son accord au terme de la procédure, préalablement à la délibération de l'autorité décentralisée. Les AVAP résultent donc, comme les ZPPAUP, d'un régime de codécision. L'État demeurant ainsi le partenaire privilégié des communes. À noter que hors éventuelles poursuites transitoires de procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, il n'est actuellement plus possible d'engager de procédures de création ou de révision de ZPPAUP.

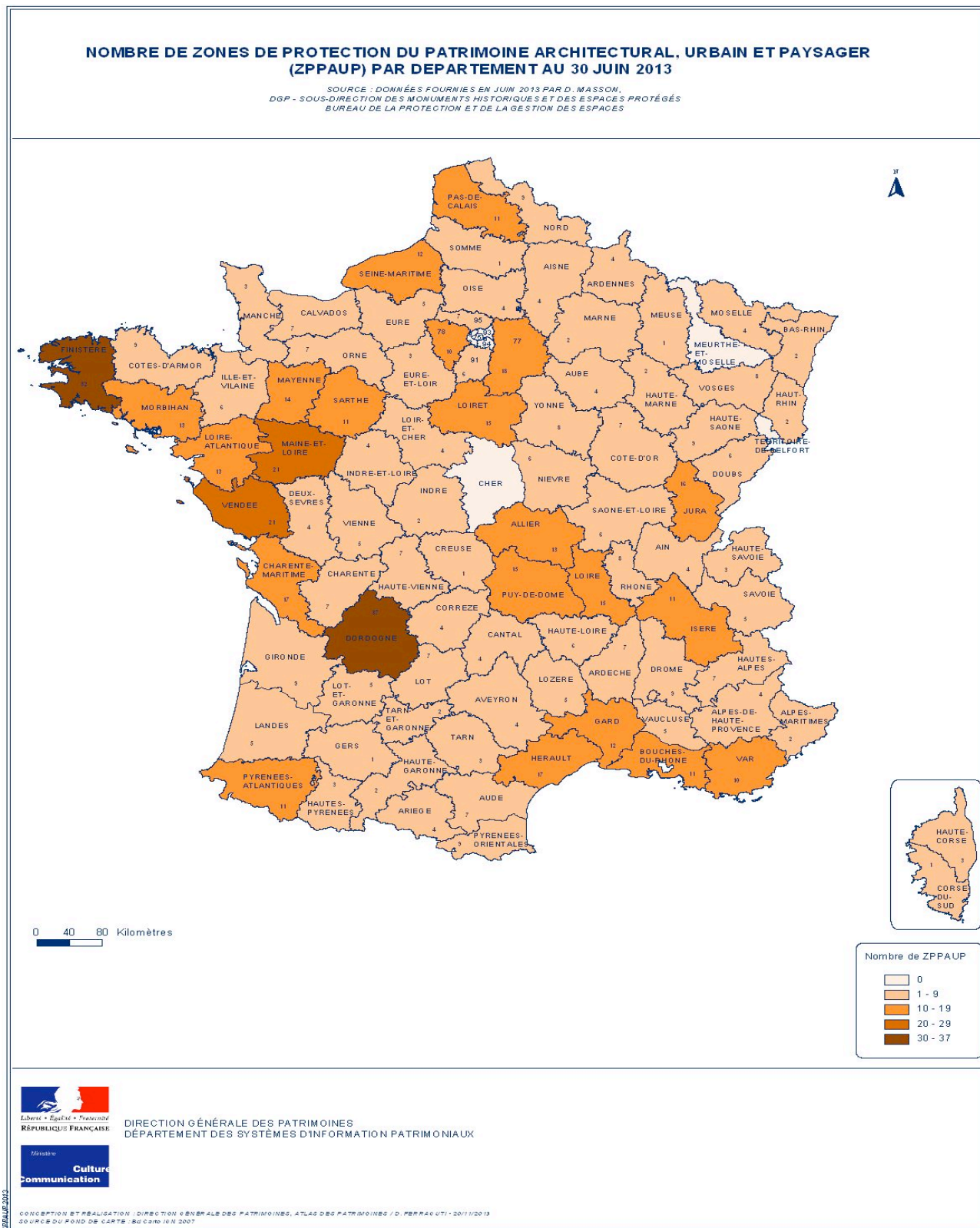
- Nombre actuel d'AVAP

On peut estimer le nombre d'AVAP au 1^{er} septembre 2013 à environ 300, soit 200 ZPPAUP transformées en AVAP et une centaine d'AVAP créées³¹.

1.2.2 Les ZPPAUP

³¹ Nombre déterminé à partir d'un bilan réalisé par la direction générale des patrimoines en août/septembre 2013 auprès des directions régionales des affaires culturelles, services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

Près de 690 ZPPAUP ont été créées qui ont vocation à évoluer en AVAP d'ici au 14 juillet 2015. Elles concernent la quasi totalité des départements, parmi lesquels les mieux pourvus, le Finistère et la Dordogne, pouvant comporter jusqu'à une trentaine de ZPPAUP. Elles portent sur des territoires d'une très grande diversité depuis l'espace rural avec un intérêt paysager dominant, jusqu'à des quartiers de ville tels que Dieppe ou Marseille.



1.3 La fiscalité en secteur sauvegardé, ZPPAUP et AVAP

Les dispositifs fiscaux actuels en faveur de la restauration des immeubles situés soit en secteur sauvegardé, zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), ou aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), soit hors de ces espaces mais caractéristiques d'un type de patrimoine, relèvent du ministère de l'économie et des finances, et de dispositions figurant dans le code général des impôts et de différents bulletins officiels des impôts.

Les deux dispositifs actuels, dispositif dit « Malraux » et label de la fondation du patrimoine, sont complémentaires en ce qu'ils s'appliquent en espaces protégés (dispositif Malraux et label de la fondation du patrimoine actuellement « limité » aux ZPPAUP/AVAP) et hors espaces protégés s'agissant du label de la fondation du patrimoine.

1.3.1 Rappel du dispositif Malraux

Le dispositif Malraux est régi par l'article 199 ter du code général des impôts qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des dépenses effectuées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti. Ce dispositif ouvrant droit à une réduction fiscale s'applique aux zones et lieux suivants :

- ☐ les secteurs sauvegardés (articles L. 313-1 et L. 313-4 du code de l'urbanisme) ;
- ☐ les quartiers anciens dégradés définis par l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui fixe jusqu'au 31 décembre 2015 la possibilité de bénéficier du régime Malraux dès lors que la restauration a été déclarée d'utilité publique ;
- ☐ les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager-ZPPAUP (articles L.642-1 à L.642-7 du code du patrimoine en vigueur jusqu'au 14 juillet 2010) ;
- ☐ les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine-AVAP (articles L.642-1 à L. 642-7 du code du patrimoine).

Les propriétaires concernés sont les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts c'est-à-dire principalement les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal, les personnes exerçant en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ou encore les personnes qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

Les locaux concernés sont les locaux d'habitation, les locaux destinés originellement à l'habitation et réaffectés à cet usage ou les locaux dont le produit de la location est imposé dans la catégorie des revenus fonciers.

Les dépenses éligibles sont principalement les dépenses de réparation et d'entretien effectivement supportées par le propriétaire.

Rappelons que lorsque les dépenses portent sur un local à usage d'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer nu, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de neuf ans. Dans le cas où le local est affecté à un autre usage que l'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer pendant la même durée. Dans tous les cas, la location doit intervenir dans les douze mois suivant l'achèvement des travaux.

1.3.2. Rappel du dispositif du label de la fondation du patrimoine

La fondation du patrimoine dont la vocation est la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine

non protégé dispose de différents dispositifs incitatifs pour remplir ses missions.

Dans le cadre de l'aide au patrimoine privé, le label de la fondation du patrimoine permet aux propriétaires privés d'immeubles non protégés au titre des monuments historiques de bénéficier d'une déduction fiscale pour les travaux extérieurs réalisés.

Le ministère de l'économie et des finances a en effet habilité la fondation du patrimoine à délivrer un label ouvrant droit à une déduction fiscale à compter de la loi de finances pour 2003. Les conditions relatives à l'attribution du label ont été précisées suite à la publication par la direction générale des impôts du bulletin officiel des impôts n°5-B-05 du 1er février 2005.

Le champ du label de la fondation du patrimoine s'applique à trois catégories d'immeubles : les immeubles les plus caractéristiques du patrimoine rural, les immeubles non habitables constituant le « petit patrimoine de proximité » et les immeubles situés en zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager désormais transposable aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Chaque année, ce sont entre 1 000 et 1 200 immeubles qui sont labellisés par la fondation du patrimoine.

2. Limites des dispositifs en vigueur

2.1 Les secteurs sauvegardés

S'agissant de la création de secteurs sauvegardés, on peut constater un bilan mitigé par rapport aux ambitions d'origine. En effet, une certaine stagnation est à souligner, de 0 à 2 secteurs sauvegardés ont été créés par an ces toutes dernières années. Actuellement un peu plus de 100 secteurs sauvegardés ont été créés alors que la prospective récemment établie par le ministère de la culture et de la communication avoisine les 400. Il ne faut pas omettre par ailleurs le fait que de très nombreux plans de sauvegarde et de mise en valeur, environ 50% du total, appellent une révision, en particulier du fait de leur ancienneté.

2.2 Les ZPPAUP

Le régime des ZPPAUP ayant vocation à être remplacé par celui des AVAP, pose problème. Tout d'abord, le besoin d'une évolution conceptuelle et réglementaire, qui par la loi Grenelle II a abouti à l'institution du nouveau régime des AVAP, est bien avéré. En effet les ZPPAUP ne sont plus, pour la plupart, d'actualité, d'une part, au regard des exigences actuelles des politiques publiques d'aménagement, à commencer par l'obligation d'économies d'énergie et d'exploitation des énergies renouvelables, d'autre part, au regard des difficultés de leur application qui bien souvent ne permettent pas de fonder réglementairement l'avis de l'ABF.

Enfin, l'échéance introduite par l'article 28 de la loi Grenelle II qui implique l'extinction des ZPPAUP à défaut de leur substitution par une AVAP au 14 juillet 2015 peut apparaître comme une date couperet. En effet, compte tenu du nombre de ZPPAUP qui avoisine les 700, le relais ne pourra pas être pris pour la majorité d'entre elles par une AVAP.

2.3 Les AVAP

Bien qu'une réelle dynamique puisse être relevée dans la mise en œuvre des AVAP tant dans la démarche de révision en AVAP des ZPPAUP existantes (plus de 200 transformations de ZPPAUP en AVAP sont en cours, soit le tiers des ZPPAUP en vigueur) que dans la démarche de création d'AVAP, la pratique du dispositif des AVAP apparaît souffrir un certain nombre de difficultés qui oblitère cette mise en œuvre.

D'abord l'échéance de transformation des ZPPAUP en AVAP, fixée au 14 juillet 2015, peut dissuader de nombreuses communes (notamment rurales) de l'engagement précipité et contraint de

la procédure requise, qui peut exiger la conduite d'une procédure de révision dont l'instruction suit le parallélisme des formes avec celle de l'élaboration initiale. Un important reliquat est à craindre à cette date qui provoquerait ainsi une forte régression de la protection puisqu'à défaut seront réintroduits les périmètres de protection autour des monuments historiques (périmètres géométriques, dépourvus de règles et procédant pour leur application de la condition de champ de visibilité avec le monument ce qui ne permet pas un contrôle exhaustif du territoire environnant).

Ensuite parce que le statut de servitude d'utilité publique qui a été adopté pour l'AVAP, dans la continuité de la ZPPAUP, continue d'engendrer des problèmes de coordination avec les dispositions et l'évolution du PLU imposés par le régime en termes de compatibilité obligatoire avec le PLU et son PADD et ceci bien qu'une des dispositions en vigueur permet d'emporter la modification ou la révision du PLU via la procédure de création de l'AVAP (procédure non utilisée à ce jour).

Des difficultés s'avèrent également quant à la mise en œuvre par les collectivités, spécialement les petites communes rurales, des commissions locales de l'AVAP (CLAVAP) : leur constitution et leur compétence.

Leur constitution, instituée par la loi et réglementairement précisée conduit à n'admettre que 8 élus maximum au nombre des membres de droit de la commission alors que la possibilité de mise à l'étude d'AVAP multi-communales concernant un nombre supérieur de communes ne permet pas de facto la représentation élue de toutes les communes concernées au sein de la commission. De plus, l'obligation faite d'une désignation de 4 personnes qualifiées, 2 choisies au titre du patrimoine culturel ou environnemental local et 2 choisies au titre d'intérêts économiques locaux, rend parfois difficile la constitution des CLAVAP en milieu rural du fait d'une disponibilité insuffisante d'experts locaux.

La compétence d'examen éventuel par la CLAVAP des recours formés contre l'avis exprimé sur les demandes de permis par l'ABF, pose également une question d'indépendance, puisque c'est l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations de travaux qui a la capacité de former le recours et que la CLAVAP est elle-même placée dans la majorité des cas sous la présidence de cette même autorité compétente ayant formé le recours.

Par ailleurs, les dispositions en vigueur relatives au contenu prescriptif de l'AVAP comportent des ambiguïtés qui peuvent être source de contentieux ; il s'agit, en particulier, de la capacité de contrôle des matériaux à mettre en œuvre. En effet, l'actuel article L.642-6 relatif à la gestion des travaux en AVAP dispose que : « *Tous travaux, à l'exception des travaux sur un monument historique classé, ayant pour objet ou pour effet de transformer ou de modifier l'aspect d'un immeuble, bâti ou non ... sont soumis à une autorisation préalable ...* » alors que l'article L.642-1 dispose que « *le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine contient des règles relatives à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes ainsi qu'à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains* ».

Ainsi, la première disposition, strictement interprétée, rendrait impossible la prescription de matériaux, alors que la seconde pourrait la laisser entendre comme possible.

Enfin, une grande confusion règne, selon les services déconcentrés, sur le contenu de l'AVAP comme également sur celui du PSMV quant à la double obligation de procéder à un diagnostic environnemental (pour le PSMV, obligation commune à tous les documents d'urbanisme en ce qui concerne les documents d'urbanisme, pour l'AVAP diagnostic architectural, patrimonial et environnemental propre au régime) et celle, prévue au cas par cas en application du code de l'environnement, de réalisation d'un diagnostic environnemental.

B. Objectifs poursuivis

L'objectif général est de rendre plus efficiente la mise en œuvre et l'application de la politique de préservation et de mise en valeur des espaces d'intérêt culturel tant en redéfinissant les dispositifs de protection, leurs champ et modalités, qu'en renforçant les compétences des collectivités et les

partenariats avec l'État dans le domaine concerné³².

1. Simplification et modernisation des dispositifs

La mise en œuvre d'une approche globale et cohérente des enjeux territoriaux au sein d'un seul outil unifié, mais polyvalent selon les types de patrimoines concernés est un des objectifs à atteindre. Il implique une qualification claire des ensembles bâtis et des espaces éligibles au champ d'application des cités historiques (ville, quartier de ville, village, espace non bâti formant écrin de la cité historique), rendue nécessaire du fait de la fusion proposée au sein des cités historiques des secteurs sauvegardés, des ZPPAUP et des AVAP. Par extension, la qualification des cités historiques doit tendre vers une meilleure prise en compte du patrimoine urbain plus récent tel que celui de la reconstruction voire plus largement du patrimoine de la première moitié du XX^{ème} siècle.

La simplification et la modernisation des dispositifs doivent enfin assurer la promotion d'une meilleure applicabilité de la protection et d'une meilleure lisibilité pour les acteurs de la gestion de l'espace et pour les administrés, notamment par l'harmonisation des procédures d'instruction des demandes d'autorisation de travaux par l'ABF. Ce point est développé dans la partie relative aux impacts de la présente mesure.

2. Renforcement des compétences des collectivités et des partenariats avec l'État

La distinction entre un stade de création de la servitude de cité historique par l'État en accord avec la collectivité, sinon par décret en Conseil d'État, et un stade d'établissement d'un document d'urbanisme, PLU patrimonial ou PSMV, sous la responsabilité de la collectivité est un objectif permettant le renforcement du rôle des collectivités dans la gestion de leurs territoires sans pour autant négliger la poursuite de la politique de partenariat avec l'État.

3. La fiscalité

Il s'agit de poursuivre la politique d'incitation « fiscale » instituée par le biais des dispositifs Malraux et du label de la fondation du patrimoine qui sont, pour rappel, tous deux complémentaires et qui permettent la réalisation de travaux de qualité.

De fait, la mesure d'unification au sein des cités historiques impose, si l'on souhaite conserver des avantages fiscaux incitatifs en contrepartie des exigences de qualité de travaux imposées aux propriétaires, une nouvelle répartition des taux d'imputation des dépenses. Cette répartition pourrait opportunément tenir compte du niveau d'implication de la collectivité dans la protection et la mise en valeur de son patrimoine.

Une proposition possible serait de mettre en place une nouvelle différenciation qui pourrait se baser sur la mise en œuvre réglementaire d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui représente un document dédié et d'un niveau de prescription plus élevé qu'un plan local d'urbanisme (PLU) patrimonial. Ainsi, par rapport aux taux actuellement en vigueur et sous réserve d'une concertation interministérielle avec le ministère de l'économie et des finances, une nette différence pourrait être faite entre les taux qui seraient appliqués en cité historique selon que celles-ci seraient pourvues ou non d'un PSMV.

En ce qui concerne les secteurs sauvegardés dont le PSMV est en cours d'élaboration, il conviendrait afin d'encourager les communes concernées qui se sont engagées dans cette procédure lourde, que puisse être appliqué durant l'élaboration même du document d'urbanisme, le taux de déduction fiscale correspondant au PSMV.

Il est important d'indiquer que cette proposition d'instituer deux taux de déduction fiscale

32 Voir le tableau comparatif des régimes secteur sauvegardé, aire de mise en valeur de l'architecture et du paysage et cité historique

différents pour les PSMV et les PLU est dans la même lignée que les deux taux de déduction fiscale existants aujourd'hui en secteurs sauvegardés et en ZPPAUP/AVAP.

C. Impacts

- impact général

Plus de 800 cités historiques peuvent être potentiellement identifiées dès à présent correspondant aux 105 secteurs sauvegardés, 690 ZPPAUP et à la centaine d'AVAP créées. La mise en place de ce nouveau dispositif, outil d'identification et de protection unitaire, ne devrait pas engendrer de modification dans le développement des nouvelles protections si ce n'est une potentielle accélération du fait d'une simplification certaine dans la procédure de création de la cité historique par rapport aux dispositifs existants.

Le présent projet de loi prévoit en effet une distinction entre la création de la servitude de cité historique et l'élaboration puis l'approbation du document d'urbanisme associé à la cité historique. Il y a donc une distinction nette entre la protection, soit la servitude d'utilité publique créée par l'État après enquête publique et accord de la collectivité, et la gestion de la servitude par le biais du document d'urbanisme choisi et élaboré par la collectivité : plan local d'urbanisme (PLU) ou plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Il est important de souligner que cette distinction entre une phase de protection puis une phase de gestion de la cité historique pourrait faciliter la protection d'ensembles urbains remarquables jusqu'alors inscrits au titre des sites, la cité historique à sa création, comme le site, étant une servitude d'utilité publique sans règlement. Rappelons que le projet de loi cadre Biodiversité porté par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie prévoit qu'une partie des sites inscrits puisse être protégée au titre du code du patrimoine. Ces sites relèveraient alors du ministère de la culture et de la communication et pourraient être intégrés en partie dans le dispositif de cité historique.

- impact administratif

La transposition en cités historiques des dispositifs existants en matière de protection du patrimoine urbain et paysager n'exige la mise en œuvre d'aucune procédure complémentaire. Dans le cadre de cette transposition impliquant la transformation de dispositifs hétérogènes (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, et AVAP) en un outil unifié, les services de l'État et les collectivités n'ont donc pas à s'inquiéter d'une charge de travail supplémentaire. Cette simplification, par ce nouvel outil unique, peut au contraire dénouer des situations de protection trop compartimentées ou limitées, tels que le cas de Marseille où coexistent actuellement 4 ZPPAUP.

De plus, les 690 ZPPAUP qui doivent obligatoirement être transformées en AVAP avant la date du 14 juillet 2015, sous peine d'extinction, impliquaient jusqu'alors la mise en œuvre d'une procédure administrative de transformation par les communes concernées. On dénombre environ 200 ZPPAUP en cours de transformation en AVAP³³ à la date du 1^{er} septembre 2013. L'institution du dispositif de cité historique qui implique la conversion immédiate de l'ensemble des dispositifs existants dont les ZPPAUP a un impact d'autant plus positif qu'il permet d'abroger la date couperet du 14 juillet 2015 introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et de supprimer toute procédure contraignante pour les 500 communes restantes avec une ZPPAUP concernées par ce délai.

- impact financier

33 Chiffres issues d'une enquête menée auprès des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine des directions régionales des affaires culturelles en 2013.

➤ Le financement des cités historiques

Toute création de cité historique implique la délimitation d'un périmètre de protection précis. Afin de déterminer ce périmètre, des études préalables devront être menées qui peuvent être comparées à celles déjà existantes en matière de délimitation de périmètre de secteur sauvegardé. On estime actuellement le coût d'une étude préalable visant à proposer un périmètre de secteur sauvegardé à environ 35 000 euros. La définition du périmètre du secteur sauvegardé de Nîmes a été estimée à 46 000 euros pour 41 hectares de superficie, quant au périmètre du secteur sauvegardé de Pont-Saint-Esprit, il s'élève à 30 000 euros pour environ 50 hectares³⁴.

S'agissant de la mise en œuvre dans les cités historiques d'un document d'urbanisme patrimonial, les communes ont le choix entre deux outils : un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) sur tout ou partie de la cité historique ou un plan local d'urbanisme (PLU) patrimonial. Ces deux outils n'ayant pas la même portée, le PSMV nécessitant une connaissance parfaite du patrimoine, immeuble par immeuble (les intérieurs d'immeubles également) l'investissement ne peut être par conséquent le même que celui exigé par la mise en œuvre d'un PLU patrimonial. Pour plus de détails, voir la mesure relative au document d'urbanisme en cités historiques.

➤ La fiscalité dans les cités historiques

On peut estimer que l'impact sera minime si ce n'est une augmentation relative du nombre de labels accordés par la fondation du patrimoine qui pourra désormais intervenir dans les secteurs sauvegardés devenus cités historiques, au même titre que son intervention actuelle en ZPPAUP, c'est-à-dire sans limite restrictive.

D. Modalités d'application

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Chapitre 1er du titre IV du livre VI (article D.641-1)	Décret simple Abrogation	Rappel des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux secteurs sauvegardés : à supprimer en raison du nouveau régime de la cité historique
Chapitre 2 du titre IV du livre VI sections 1 à 3 (articles D.642-1 à D.642-28)	Décret simple Abrogation	Dispositions relatives aux AVAP : à supprimer en raison du nouveau régime de la cité historique Dispositions transitoires prévues par la loi
Chapitre 2 du titre IV du livre VI section 4 (article R.642-29)	Décret en CE Mise en cohérence	Sanctions pénales : substitution des termes « cité historique » aux termes ZPPAUP et AVAP
Chapitre 3 du titre IV du livre VI (article D.643-1)	Décret simple Mise en cohérence	Dispositions fiscales : substitution des termes « cité historique » aux termes secteur sauvegardé, AVAP et ZPPAUP
CODE DE L'URBANISME		
Chapitre III du titre 1er du livre III section 1ère sous-section 1 (article R.313-1)	Décret en CE Abrogation	Création du secteur sauvegardé : à supprimer
Chapitre III du titre 1er du livre III section 1ère sous-section 4 (article R.313-17)	Décret en CE Abrogation	Surveillance générale du secteur sauvegardé par l'ABF : à supprimer

Chapitre III du titre 1er du livre III section 1ère sous-section 6 (article R.313-22)	Décret en CE Mise en cohérence	Mesures de publicité et d'information : substitution des termes « cité historique » aux termes secteur sauvegardé
--	-----------------------------------	---

Mesure n°19 : Travaux en cité historique (articles L.630-7 et L.630-8)

A. Diagnostic

Les dispositifs de secteur sauvegardé, de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) qui concernent actuellement environ 850 communes, ont tous en commun la consultation obligatoire de l'architecte des bâtiments de France (ABF) dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux. Cette consultation garantit la compatibilité des travaux projetés avec la conservation et la mise en valeur du patrimoine et du cadre de vie.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour l'année 2012, l'ensemble des actes émis par les ABF et les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) en fonction des différents types de servitudes³⁵.

TYPES DE SERVITUDES	NOMBRE D'ACTES ABF et DRAC/STAP EN 2012	%
Champ de visibilité d'un monument historique (MH)	129 728	35%
Hors du champ de visibilité d'un monument historique (MH)	105 110	28%
ZPPAUP	44 588	12%
Site inscrit	38 833	11%
Secteur sauvegardé	14 816	4%
Champ de visibilité MH & site inscrit	13 434	4%
Hors champ de visibilité MH & site inscrit	8 520	2%
Hors espace protégé	8 401	4%
Site classé	2 272	
Monument historique	1 607	
Abords champ & site classé	345	
Zone de protection	289	
Divers	236	

Les actuels secteurs sauvegardés et ZPPAUP concentrent environ 16% des avis émis par les ABF soit environ 60 000 avis (le nombre d'avis émis au titre des AVAP demeurant à l'heure actuelle peu significatif n'a pas été reporté). On peut donc considérer qu'environ 60 000 avis seront émis chaque année au titre des cités historiques, auxquels il convient d'ajouter une partie des avis émis au titre des sites inscrits [à définir avec le MEDDE].

³⁵ Chiffres issus du logiciel Gestauran : outil de gestion des autorisations de travaux en espaces protégés utilisé dans les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

Rappelons que le projet de la loi cadre Biodiversité porté par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie prévoit en effet la transposition des sites inscrits bâtis les plus remarquables du point de vue patrimonial vers une protection au titre du code du patrimoine, qui pourrait être le dispositif de cité historique. En l'état, il n'est cependant pas possible de déterminer les sites inscrits qui seraient potentiellement concernés par cette disposition et donc d'estimer par extension le nombre d'avis émis par les ABF concernés également.

Toutefois, il est important de noter que les avis émis actuellement au titre des secteurs sauvegardés, des ZPPAUP et des sites inscrits sont extrêmement hétérogènes du point de vue de leur portée juridique, de leur nature et du délai dans lequel ils doivent être émis³⁶.

On constate une complexité dans les procédures d'autorisation de travaux, souvent accentuée par les superpositions de protection, ce qui peut susciter l'incompréhension voire l'irritation des demandeurs, des citoyens et des élus.

À titre d'exemple, la procédure d'autorisation de travaux en ZPPAUP et en AVAP peut être considérée comme ambiguë et complexe en ce que l'avis de l'ABF est supposé « conforme » de fait, car le maire porteur de la demande d'autorisation de travaux ne peut passer outre cet avis qu'après avoir proposé une décision alternative au préfet de région, que celui-ci peut refuser après avoir consulté, le cas échéant, une commission locale placée elle-même sous la responsabilité du maire.

B. Objectifs poursuivis

La simplification par l'unification des régimes d'autorisation de travaux :

Les régimes d'autorisation de travaux c'est-à-dire la nature, les délais, les modalités de consultation de l'ABF et de recours contre l'avis de l'ABF sont unifiés. Il est important d'indiquer que cette unification porte sur l'ensemble des régimes de protection, les cités historiques, objet de la présente mesure, mais aussi les abords des monuments historiques.

Cette unification participe pleinement à la politique de modernisation des services mise en œuvre par le ministère de la culture et de la communication depuis 2010. En effet, un projet d'amélioration du processus d'autorisations de travaux en espaces protégés incluant les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP et les AVAP notamment, a été lancé en 2010.

Ce projet dit « ATEP » s'est déployé dans les directions régionales des affaires culturelles de France métropolitaine et plus particulièrement au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine. Les objectifs ont été les suivants : assurer une meilleure information des demandeurs et des usagers à chaque étape de leur projet ; améliorer la qualité des dossiers de demandes d'autorisation de travaux et raccourcir les délais d'instruction. Les bénéfices en termes de conseil et de gestion efficiente des dossiers ont pu être mesurés dès 2012 avec une amélioration des délais et de la qualité d'instruction des dossiers par les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine avec plus de 55% des dossiers traités en moins de 20 jours et un objectif de traitement à terme, dans le même délai, de 80% des dossiers.

La création du dispositif unitaire de cité historique à l'instar de celui de périmètre de protection adapté aux abords des monuments historiques en recentrant l'action des services sur les espaces les plus remarquables devrait à terme participer pleinement au projet ATEP.

C. Impacts

- impact administratif

³⁶ Voir les tableaux récapitulatifs sur la nature des avis émis par les ABF et sur les délais d'obtention des autorisations de travaux dans la partie IMPACTS-Impact administratif

La transposition des régimes actuels de secteur sauvegardé, de ZPPAUP, d'AVAP et d'une potentielle partie des sites inscrits dans le régime unifié de cité historique aura un impact favorable sur la charge de travail des services de l'État et sur celle des collectivités. La complexité actuelle de gestion des autorisations de travaux due au caractère hétérogène des régimes de protection et de ce qu'ils impliquent en termes de délai, de nature et de portée juridique des avis émis par les ABF sera limitée. L'institution du dispositif unifié de cité historique implique en parallèle une simplification des autorisations de travaux : les délais, la nature des avis émis par les ABF sont unifiés en un régime qui regroupe cité historique et abords des monuments historiques.

Les tableaux ci-dessous propose une synthèse de la nature des avis émis par les ABF actuellement et leur simplification dans le cadre du projet de loi.

AVANT LA LOI PATRIMOINES (tableau synthétique)

Type d'autorisation →	« Autorisation spéciale » (code du patrimoine ou de l'environnement)	Déclaration préalable	Permis de démolir	Permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Type d'espace protégé ↓					
Champ de visibilité d'un monument historique (périmètre de protection adapté, modifié ou rayon de 500 m)	Autorisation préfet après avis « simple » ABF Refus d'autorisation tacite en cas de silence du préfet	Accord ABF - accord tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation - les STAP-ABF doivent adresser copie de leur refus d'accord et/ou de leurs prescriptions, le cas échéant, au demandeur afin qu'il ne puisse pas se prévaloir d'une autorisation tacite			
Secteur sauvegardé	Sans objet (Déclaration préalable) →				
ZPPAUP ou AVAP	Avis « conforme » (l'autorité compétente ne peut passer outre qu'en formant un recours auprès du préfet de région) - avis favorable tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation				
site inscrit	Autorisation préfet après avis « simple » ABF	Accord exprès ABF pour les démolitions, refus d'accord tacite en cas de silence de l'ABF avis « simple » ABF pour les constructions avis favorable tacite en cas de silence de l'ABF			
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	Autorisation ministre après consultation ABF	Autorisation préfet après avis « simple » ABF	Autorisation ministre environnement après consultation ABF		
Hors espace protégé	Consultation possible du STAP (DRAC) pour observations au titre de ses missions générales de conseil				

APRÈS LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation → Type d'espace protégé ↓	Déclaration préalable	Permis de démolir	Permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Cité historique ou abords	Accord ABF - accord tacite en cas de silence de l'ABF - autorisation tacite (permis ou non opposition à DP) en cas de silence de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation - les STAP-ABF doivent adresser copie de leur refus d'accord et/ou de leurs prescriptions, le cas échéant, au demandeur afin qu'il ne puisse pas se prévaloir d'une autorisation tacite			
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	Autorisation préfet	Autorisation ministre environnement après		

	après avis ABF	consultation ABF (idem pour les autorisations spéciales)
Hors espace protégé	Consultation possible du STAP (DRAC) pour observations au titre de ses missions générales de conseil	

Les délais, différents en fonction du type de travaux et de la nature de la protection, sont également unifiés. Les tableaux ci-dessous en proposent une synthèse avant et après le projet de loi. Il convient de noter qu'il s'agit ici des délais maximum d'obtention des autorisations de travaux dans le cadre desquels l'ABF doit émettre son avis dans des délais impartis :

AVANT LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation →	Autorisation spéciale (code du patrimoine ou de l'environnement)	Déclaration préalable	Permis de démolir	Permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Type d'espace protégé ↓					
Abords de monument historique	3 mois (refus tacite)	2 mois	3 mois	6 mois	
Secteur sauvegardé	Voir DP →			3 mois	4 mois
ZPPAUP ou AVAP	2 mois (refus tacite)				
site inscrit	4 mois				
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	1 an (refus tacite)	2 mois (refus tacite)	1 an (refus tacite)		
Délai de droit commun	Sans objet	1 mois	2 mois		3 mois

APRÈS LA LOI PATRIMOINES

Type d'autorisation →	Déclaration préalable	Permis de démolir ou permis de construire maison individuelle	Permis de construire ou permis d'aménager
Type d'espace protégé ↓			
Cité historique ou abords	2 mois dont 1 mois ABF (accord tacite)	3 mois dont 2 mois ABF (accord tacite)	4 mois dont 2 mois ABF (accord tacite)
Site classé ou en instance (code de l'environnement)	2 mois (refus tacite)	1 an (refus tacite)	
Délai de droit commun	1 mois	2 mois	3 mois

- impact juridique

La simplification recherchée dans l'instruction des autorisations de travaux aura un impact sur le code du patrimoine et le code de l'urbanisme puisque cette simplification passera obligatoirement par une harmonisation des codes cités.

On peut estimer que les recours contre les avis émis par les ABF pourront être en légère augmentation du fait de la généralisation du droit de recours des pétitionnaires : un impact est à prévoir sur les travaux des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture qui peuvent être sollicitées à l'occasion des recours pour émettre un avis consultatif.

- impact accessibilité

Aucun impact n'est pressenti quant à la suppression de la disposition relative à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite actuellement prévues à l'article L.313-2 du code de l'urbanisme « Les

prescriptions imposées en application du présent article ne peuvent faire obstacle à l'application des règles d'accessibilité d'un immeuble bâti aux personnes handicapées mentionnées à l'article L. 111-7-2 du code de la construction et de l'habitation, sauf pour prévenir la dégradation du patrimoine concerné ».

En effet, cette suppression participe d'une clarification souhaitable, car toutes les dispositions nécessaires à la complète prise en compte de cette exigence sont d'ores et déjà contenues dans le code de la construction et de l'habitation (articles L.111-7 à L.111-8-4). Le maintien d'une disposition particulière dans le code du patrimoine aurait donc été superfétatoire et aurait pu être interprété comme une réduction du champ d'application du code concerné dont la mise en œuvre s'impose nonobstant les dispositions des autres législations.

- impact sur le label de la fondation du patrimoine

L'objectif est de permettre à la fondation du patrimoine dont la vocation est la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine non protégé au titre des monuments historiques d'intervenir dans les secteurs sauvegardés dans les mêmes conditions que son actuelle intervention en ZPPAUP par le biais du dispositif du label.

Le label de la fondation du patrimoine est régi par une instruction fiscale, bulletin officiel des impôts 5B-5-05, qui vise trois catégories d'immeubles que l'on pourrait définir comme suit : les immeubles constituant le petit patrimoine de proximité tels que les pigeonniers, fours à pain, les immeubles caractéristiques du patrimoine rural et les immeubles situés en ZPPAUP. Par défaut, les immeubles situés en secteurs sauvegardés peuvent être labellisés s'ils sont caractéristiques du patrimoine dit de proximité ou du patrimoine rural. Il n'existe donc pas de limitation explicite dans l'instruction fiscale s'agissant des secteurs sauvegardés. Cependant, la nature même des secteurs sauvegardés, centres urbains historiques, ne correspond pas aux types d'immeubles labellissables. Il y a donc peu d'immeubles labellisés en secteur sauvegardé.

L'objectif est ici d'étendre par le biais de l'institution des cités historiques englobant les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP et les AVAP, le label de la fondation du patrimoine aux secteurs sauvegardés au même titre qu'il existe en ZPPAUP et en AVAP. En effet ce label, gage de qualité, devrait en toute logique s'appliquer dans ces ensembles remarquables d'un point de vue du patrimoine urbain.

D. Modalités d'application

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Livre VI, Titre IV, section 3 (articles D.642-11 à D.642-28)	Décret en CE Abrogation	Régime de l'autorisation spéciale en AVAP à supprimer
CODE DE L'URBANISME		
Livre I, Titre Ier, chapitre Ier (article *R.111-1)	Décret CE Mise en cohérence	Règles générales de l'urbanisme : substitution des termes « ZPPAUP et AVAP » par les termes « cités historiques »
Livre I, Titre Ier, chapitre Ier, sous-section 2 (article R.*111-42-3°)	Décret CE Mise en cohérence	Déroations accordées pour la pratique et la création de campings : substitution des termes « champ de visibilité », « ZPPAUP », « AVAP » par les termes « en abords » et « cités historiques »
Livre I, Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-2)	Décret CE Modification	Rapport de présentation des PLU : complément à apporter pour l'application du régime de la cité historique

Livre I, Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-3)	Décret CE Modification	Éléments constitutifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) : complément à apporter pour le PLU patrimonial en cité historique
Livre I, Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-9-11°)	Décret CE Modification	Éléments constitutifs du règlement du PLU, substitution des termes « l'aspect extérieur » par les termes « l'architecture »
Livre I, Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-10)	Décret CE Abrogation	Suppression du COS dans le cadre de la loi accessibilité au logement et urbanisme rénové
Livre I, Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-11-h)	Décret CE Modification	Contenu du règlement du PLU concernant les éléments à protéger : compléments à apporter au PLU patrimonial en cité historique
Livre I Titre Ier, chapitre III, section Ière (article *R.123-13-1°)	Décret CE Mise en cohérence	Annexes du PLU : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre III, Titre I, chapitre III, section II (article *R.313-29)	Décret CE Mise en cohérence	Attestation de l'ABF pour l'application des dispositions fiscales du code général des impôts : substitution des termes « secteur sauvegardé » et « ZPPAUP » par les termes « cité historique »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section Ière, sous-section 1 à sous-section 2 (spécialement les articles *R.421-2, *R.421-3, *R.421-6, *R.421-7, *R.421-8-1)	Décret CE Modification	Régimes d'autorisations de travaux : aménagement du champ des travaux dispensés d'autorisation en cité historique
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section Ière, sous-section 3 (article *R.421-9)	Décret CE Mise en cohérence	Travaux soumis à déclaration préalable : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section Ière, sous-section 3 (article *R.421-10)	Décret CE Mise en cohérence	Travaux d'infrastructures : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section Ière, sous-section 3 (article *R.421-11)	Décret CE Mise en cohérence	Travaux soumis à déclaration préalable : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section Ière, sous-section 3 (article *R.421-12)	Décret CE Mise en cohérence	Travaux d'édification de clôture : substitution des termes « secteurs sauvegardés », « ZPPAUP ou AVAP » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section II, sous-section 1 (article *R.421-15)	Décret CE Mise en cohérence	Dispositions spécifiques en permis de construire situés en secteur sauvegardé : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section II, sous-section 2 (article *R.421-17-c)	Décret CE Mise en cohérence	Travaux particuliers soumis à déclaration préalable : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section III, sous-section 1 (article *R.421-19-a)	Décret CE Mise en cohérence	Lotissements : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section III, sous-section 1 (article *R.421-20)	Décret CE Mise en cohérence	Permis d'aménager : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IIV Titre II, chapitre Ier, section III, sous-section 1 (article *R.421-21)	Décret CE Mise en cohérence	Permis d'aménager : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »

Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section III, sous-section 2 (article *R.421-24)	Décret CE Mise en cohérence	Déclaration préalable : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section III, sous-section 2 (article *R.421-25)	Décret CE Mise en cohérence	Déclaration préalable : substitution des termes « secteurs sauvegardés » par les termes « cités historiques »
Livre IV, Titre II, chapitre Ier, section IV (article *R.421-28)	Décret CE Mise en cohérence	Permis de démolir : substitution des termes « secteurs sauvegardés », « ZPPAUP ou AVAP » par les termes « cités historiques », suppression des termes « champ de visibilité » et « adossé à un immeuble classé »
Livre IV, Titre II, chapitre III, section IV, sous-section 3 (article *R.423-24)	Décret CE Modification	Majoration du délai d'instruction des demandes d'autorisation de travaux en secteurs sauvegardés : à aménager en fonction du régime des cités historiques
Livre IV, Titre II, chapitre III, section IV, sous-section 3 (article *R.423-35)	Décret CE Modification	Prolongation du délai d'instruction en cas d'avis de l'ABF nécessaire : à aménager en fonction du régime des cités historiques
Livre IV, Titre II, chapitre III, section IV, sous-section 3 (article *R.423-37)	Décret CE Modification	Délai d'instruction en cas d'évocation ministérielle : à aménager en fonction du régime des cités historiques
Livre IV, Titre II, chapitre III, section VI, sous-section 1 (article *R.423-54)	Décret CE Mise en cohérence	Accord de l'ABF en secteur sauvegardé : substitution des termes « secteur sauvegardé » par les termes « cité historique »
Livre III, Titre II, chapitre III, section VI, sous-section 2 (article *R.423-67)	Décret CE Mise en cohérence	Délai à l'issue duquel l'ABF est réputé avoir émis un avis favorable : substitution des termes « secteur sauvegardé » par les termes « cité historique »
Livre IV, Titre II, chapitre III, section VI, sous-section 2 (article *R.423-67-2)	Décret CE Modification	Délai de l'avis de l'ABF en site inscrit : à aménager
Livre IV, Titre II, chapitre III, section VI, sous-section 2 (article *R.423-68)	Décret CE Modification	Délai de réponse du préfet de région en cas de recours : à aménager selon l'unification des délais proposé dans le régime de cité historique
Livre IV, Titre II, chapitre III, section VI, sous-section 2 (article *R.423-68-1)	Décret CE Modification	Délai de réponse du ministre en cas d'évocation : à aménager en fonction du régime de cité historique
Livre IV, Titre II, chapitre IV, section III, (article *R.424-14)	Décret CE Modification	Recours du demandeur hors ZPPAUP et AVAP : à aménager en fonction des nouvelles dispositions de recours prévues par le régime des cités historiques
Livre IV, Titre II, chapitre V, section Ière, (article *R.425-2)	Décret CE Abrogation	Autorisation d'urbanisme valant autorisation spéciale : à supprimer du fait de la suppression du régime d'autorisation spéciale
Livre IV, Titre II, chapitre V, section II, (article *R.425-18)	Décret CE Modification	Accord exprès de l'ABF pour les démolitions en site inscrit : à aménager
Livre IV, Titre II, chapitre V, section II, (article *R.425-22)	Décret CE Abrogation	Travaux dans les zones dites Titre III de la loi du 2 mai 1930 : à supprimer sous réserve de la suppression des zones de titre III
Livre IV, Titre III, chapitre Ier, section II, sous-section 1 (article *R.431-11)	Décret CE Mise en cohérence	Projet architectural en secteur sauvegardé et pour les immeubles inscrits au titre des monuments historiques : substitution des termes « secteur sauvegardé » par les termes « cité historique »
Livre IV, Titre III, chapitre Ier, section II, sous-section 2	Décret CE Mise en	Notice du projet architectural pour les opérations situées en espaces protégés et sur les immeubles

(article *R.431-14)	cohérence	inscrits et les immeubles adossés aux immeubles classés : suppression des termes « immeubles adossés aux immeubles classés » et substitution des termes « champ de visibilité » par les termes « en abords » et « secteurs sauvegardés », « ZPPAUP ou AVAP » par « cités historiques »
Livre IV, Titre IV, chapitre Ier, section I, (article *R.441-8)	Décret CE Mise en cohérence	Notice sur les matériaux et les modalités d'exécution des travaux : substitution des termes « secteur sauvegardé » par les termes « cité historique »
Livre IV, Titre VI, chapitre II, section I, (article *R.462-7)	Décret CE Mise en cohérence	Récolement obligatoire : substitution des termes « secteur sauvegardé » par les termes « cité historique »

Mesure n°20 : Documents d'urbanisme en cité historique (article L.630-6)

A. Diagnostic

Les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre d'une part des secteurs sauvegardés, d'autre part des ZPPAUP et AVAP, reposent sur deux statuts différents : les premiers conduisent à l'élaboration d'un document d'urbanisme réglementaire, les secondes constituent une servitude d'utilité publique, le plus souvent adossée à un document d'urbanisme, plan local d'urbanisme (PLU) ou carte communale.

Il n'est pas toujours aisé de maîtriser le bon choix et la bonne pratique de ces deux catégories d'instruments, visant pourtant les mêmes objectifs de préservation et de mise en valeur patrimoniales, notamment lorsqu'il s'agit d'en cumuler l'usage sur une même commune, la ZPPAUP ou AVAP venant épauler le secteur sauvegardé dans sa périphérie.

La lisibilité vis à vis des administrés, les différences de portée, les nuances d'instruction des autorisations de travaux brouillent la politique patrimoniale conduite par la collectivité qui se trouve ainsi écartelée dans ses choix entre deux régimes.

Les choix opérés par une collectivité pour se doter de l'un ou l'autre de ces outils de protection ou des deux à la fois sont, en effet, très divers ce qui tient non pas tant à la diversité des situations qu'à une interprétation d'ordre politique différente qui dépend en particulier :

- des niveaux d'exigences de chaque dispositif,
- du positionnement possible du dispositif choisi par rapport à la conduite de la politique locale d'urbanisme,
- du coût de la mise en œuvre et de la durée de procédure,
- de la portée de l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

Ainsi dans des situations sensiblement analogues, telle collectivité choisira un secteur sauvegardé étendu, une autre une AVAP, une autre encore une combinaison des deux.

1. Secteur sauvegardé : le PSMV comme document d'urbanisme

Les secteurs sauvegardés sont des dispositifs lourds à mettre en œuvre. Leur élaboration peut prendre plus d'une dizaine d'années, parfois plus encore, pour parvenir à l'approbation d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), document d'urbanisme sans lequel le secteur sauvegardé ne peut réellement avoir de résultats en termes de traduction opérationnelle de ses objectifs.

Ainsi, sur les 105 secteurs sauvegardés existants à ce jour, les $\frac{3}{4}$ (80) disposent d'un PSMV approuvé. La création d'au maximum deux secteurs sauvegardés par an, associée à la longueur constatée des procédures pourtant essentiellement déconcentrées depuis la précédente réforme de 2005/2007, ne permettent pas d'entretenir une dynamique suffisante face à l'estimation des besoins qui a conduit à un potentiel d'environ 400 ensembles urbains éligibles³⁷.

Face à une certaine lourdeur de l'instrument, des situations confuses s'installent du fait que pour des raisons opérationnelles une urgence peut être revendiquée par la collectivité qui conduit celle-ci à opter, malgré l'étude en cours du PSMV, pour l'approbation de mesures de modification ou de révision du POS ou du PLU.

2. ZPPAUP et AVAP : règlement et document d'urbanisme

Les règlements relatifs aux ZPPAUP et aux AVAP sont annexés au document d'urbanisme en vigueur, généralement au PLU. Une difficulté certaine provient de l'articulation parfois difficile entre les dispositions réglementaires du PLU et les prescriptions de la ZPPAUP ou de l'AVAP, le document d'urbanisme et la servitude ne s'accordant pas nécessairement. Certes des conditions de compatibilité entre les deux documents ont depuis l'origine été imposées, toutefois à des degrés divers, mais l'application combinée des deux dispositifs réglementaires peut donner lieu à des situations de blocage : par exemple le PLU déclare constructible des espaces dont la préservation est imposée par la ZPPAUP/AVAP pour des raisons paysagères. Ailleurs, on peut aussi remarquer des interférences entre dispositions du PLU en matière d'architecture et de traitement des espaces et dispositions réciproques de la ZPPAUP.

Une réelle clarification et simplification s'imposent donc pour une efficience accrue tant en termes de délais de mise en œuvre que d'applicabilité.

Répartition des ZPPAUP et secteurs sauvegardés en fonction des différents types de documents d'urbanisme en vigueur dans les communes concernées

DOCUMENT D'URBANISME	ZPPAUP	secteur sauvegardé	
		avec PSMV	sans PSMV
PLU approuvé	298	51	12
PLU en révision	233	27	10
POS approuvé	50	2	3
POS en révision	3		
RNU	27		
Total	685	80	25

B. Objectifs poursuivis

- la promotion d'un urbanisme de projet

Le principal objectif poursuivi, conforme au développement en cours du droit de l'urbanisme, est de promouvoir un urbanisme de projet de qualité intégrant le champ patrimonial au cœur des politiques d'aménagement. Cet objectif ne peut être atteint en particulier par une juxtaposition entre document d'urbanisme réglementaire et servitude d'utilité publique elle-même de portée réglementaire telle

37 Estimation opérée par la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication

qu'entre ZPPAUP/AVAP et PLU.

L'objectif subséquent est donc d'intégrer l'ensemble des règles et prescriptions pour la préservation et la mise en valeur du patrimoine dans le document d'urbanisme lui-même. Une telle mesure facilitera, par ailleurs, l'accompagnement qualitatif des projets de requalification des quartiers anciens, particulièrement des quartiers dégradés nécessitant un traitement à la fois urbanistique et social.

Il convient, par conséquent, de confier à la collectivité l'élaboration d'un document d'urbanisme patrimonial unique afin d'assurer, d'une part une complémentarité entre le PLU développé en dehors de la cité historique et le document d'urbanisme régissant la cité elle-même, d'autre part plus largement une totale cohérence de la politique d'aménagement conduite par la collectivité, une telle décentralisation ne devant pas exclure nécessairement un rôle indispensable de l'État en la matière.

- le choix d'un document d'urbanisme adapté : PSMV ou PLU patrimonial

La diversité des patrimoines éligibles à une cité historique impose par ailleurs qu'une souplesse de choix soit laissée à la collectivité pour se doter d'un document d'urbanisme adapté aux objectifs visés et aux enjeux en présence. C'est pourquoi il est prévu que la collectivité puisse exercer un libre choix pour se doter, au sein de la cité historique, soit d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), soit d'un PLU patrimonial, soit une combinaison des deux.

La mise en œuvre d'un document d'urbanisme unique dédié à la mise en valeur de la cité historique permettra également d'assurer une cohérence dans le traitement des autorisations de travaux, les dispositions applicables étant regroupées dans un seul et même document.

Il s'ensuivra une simplification de l'exercice des ABF pour la production de leurs avis dont les modalités d'émission seront par ailleurs unifiées. Pour plus de détails, voir la mesure relative aux travaux en cité historique et plus particulièrement les tableaux comparatifs entre état actuel et état futur des régimes d'instruction et de nature d'avis de l'ABF.

C. Impacts

- impact financier

L'impact financier pour les collectivités résulte de l'obligation d'une élaboration, dorénavant sous leur maîtrise d'ouvrage, de documents d'urbanisme spécifiques (le plan de sauvegarde et de mise en valeur) ou améliorés (le PLU patrimonial).

En ce qui concerne l'élaboration d'un PSMV, qui adoptera la géométrie et le contenu des actuels PSMV en secteur sauvegardé, son coût devrait donc être similaire aux coûts actuellement constatés qui entrent dans une fourchette comprise entre 300 000 à 400 000 euros pour de petits secteurs sauvegardés (de l'ordre de la trentaine d'hectares) jusqu'à plus d'un million d'euros pour les secteurs sauvegardés très étendus (supérieurs à 200 hectares).

Cet impact financier sur les budgets des collectivités devra donc s'accompagner d'une contribution significative de l'État qui devrait avoisiner les 50% du coût de l'opération. Actuellement c'est un dispositif réciproque qui est mis en œuvre : l'État finance la majeure partie des opérations de secteur sauvegardé avec un concours financier de la collectivité par voie de fonds de concours particulier dédié aux secteurs sauvegardés.

Dans ce cadre, il est très rare que la collectivité contribue de plus de 20 à 30% du coût de l'opération. Le concours apporté par la collectivité se limite souvent à une implication logistique (mise à disposition au chargé d'étude de locaux ou de services, reproduction des documents, etc.) ou en termes de production d'études particulières. Le transfert de maîtrise d'ouvrage du PSMV aux

collectivités constituera donc une charge supplémentaire pour celles-ci.

On peut envisager pour pallier cette difficulté, au-delà d'une subvention d'ajustement au cas par cas, un aménagement du fonds de concours particulier pour l'élaboration des documents d'urbanisme dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD). Un tel aménagement viserait à compenser au moins partiellement la charge supplémentaire issue d'une étude patrimoniale approfondie ; cette mesure serait également applicable aux PLU ou parties de PLU patrimoniaux imposés.

L'accompagnement de l'État devra être suffisamment significatif pour promouvoir le choix de l'élaboration d'un PSMV dans les cas d'une qualité patrimoniale majeure ; à défaut, en l'absence de moyens, la collectivité opérerait en effet pour un PLU patrimonial qui, notamment, ne permet pas une protection intégrale des immeubles, extérieure et intérieure. Le corollaire d'une telle implication financière de l'État serait par ailleurs l'aménagement de mesures fiscales plus incitatives en faveur des cités historiques disposant d'un PSMV. En matière de PLU patrimonial, les coûts supplémentaires induits par l'obligation d'une mise en œuvre de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme, seront de moindre importance.

On peut estimer que la dépense n'excéderait pas celle constatée pour l'étude d'une AVAP, soit de l'ordre de 30 000 à 70 000 euros. Ici également, mais à un moindre niveau, une contribution de l'État devrait être mise en place soit sous forme de subvention, soit dans le cadre de la DGD.

Il en résultera un impact financier également pour l'État, qu'il conviendra de prendre en compte dans les années à venir. La dotation budgétaire annuelle, actuellement de l'ordre de 4 500 000 euros³⁸, ne permettant que la création de 2 à 3 secteurs sauvegardés et d'une cinquantaine d'AVAP annuellement, devrait ainsi être, a minima, doublée pour accompagner la dynamique de création des cités historiques.

Dans cette contribution particulière de l'État, devrait, par ailleurs, être spécialement considérée l'existence d'un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial dont la prise en compte est imposée par le nouvel article L.611-2 du code du patrimoine prévu par le présent projet de loi.

- impact administratif

Un impact positif sera engendré par l'établissement, au sein de la cité historique, d'un document d'urbanisme comportant à la fois l'ensemble des dispositions qualitatives de protection et de mise en valeur patrimoniale et les dispositions d'urbanisme.

Une économie d'échelle pourra être réalisée pour l'établissement d'un document unique dont l'étude et l'instruction devraient ainsi s'en trouver facilitées tant pour les services des collectivités que pour les services de l'État.

Il en va de même par la simplification résultante de la gestion des autorisations de travaux. Pour plus de détails sur les autorisations de travaux, voir la mesure relative aux travaux en cité historique.

- impact environnemental

Un impact positif en matière de prise en compte de l'environnement devrait résulter de l'établissement, au sein de la cité historique, d'un document d'urbanisme qualitatif prioritairement orienté vers la protection et la mise en valeur du patrimoine immobilier dans toutes ses déclinaisons, urbaine, architecturale et paysagère notamment. De plus, les documents d'urbanisme doivent d'une manière générale, tenir compte des objectifs de développement durable, ce qui n'est pas nécessairement le cas d'autres servitudes patrimoniales.

Dans ce sens, les dispositions réglementaires qui régiront le contenu et les obligations du PSMV et

38 Crédits 2013 cumulés relatifs aux secteurs sauvegardés, à la transformation des ZPPAUP en AVAP et aux nouvelles AVAP

du PLU patrimonial en cité historique s'inspireront des dispositions introduites en ce domaine au sein des AVAP.

- impact social

Aucun impact social particulier n'est à pressentir du fait de l'application d'un document d'urbanisme dédié à la cité historique. Toutefois on peut pressentir une meilleure articulation entre politique de mise en valeur du patrimoine et, notamment, politique de l'habitat, dont en particulier la lutte contre l'habitat indigne. Il faut, en effet, considérer les liens qui doivent, au sein d'un document d'urbanisme, être établis avec le programme local de l'habitat, ainsi que la mise en œuvre subséquente par exemple des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou des opérations conduites dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

- impact accessibilité

Aucun impact n'est pressenti quant à la suppression de la disposition relative à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite actuellement prévues à l'article L.313-2 du code de l'urbanisme « *Les prescriptions imposées en application du présent article ne peuvent faire obstacle à l'application des règles d'accessibilité d'un immeuble bâti aux personnes handicapées mentionnées à l'article L. 111-7-2 du code de la construction et de l'habitation, sauf pour prévenir la dégradation du patrimoine concerné* ».

En effet, cette suppression participe d'une clarification souhaitable, car toutes les dispositions nécessaires à la complète prise en compte de cette exigence sont d'ores et déjà contenues dans le code de la construction et de l'habitation (articles L.111-7 à L.111-8-4). Le maintien d'une disposition particulière dans le code du patrimoine aurait donc été superfétatoire et aurait pu être interprété comme une réduction du champ d'application du code concerné dont la mise en œuvre s'impose nonobstant les dispositions des autres législations.

Modalités d'application

La loi différenciant l'institution de la servitude de cité historique, régie par le code du patrimoine, de celle de l'établissement du document d'urbanisme, régie en cette qualité par le code de l'urbanisme, les modalités d'application au titre du PSMV comme du PLU patrimonial concerneront essentiellement la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Les articles nécessitant a priori un remaniement, apparaissent dans le tableau ci-dessous.

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE		
Chapitre 1er du titre IV du livre VI (article D.641-1)	Décret simple Abrogation	Rappel des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux secteurs sauvegardés : à supprimer en raison du nouveau régime de la cité historique
CODE DE L'URBANISME		
Chapitre III du Titre II du Livre Ier (article R.123-2)	Décret CE Modification	Contenu du rapport de présentation du PLU: à compléter pour la cité historique
Chapitre III du Titre II du Livre Ier (article R.123-3)	Décret CE Modification	Contenu du PADD: à compléter pour la cité historique
Chapitre III du Titre II du Livre Ier (article R.123-9-11°)	Décret CE Modification	Contenu du règlement : renforcement de l'alinéa concerné en vue de la prise en compte des matériaux et de leur mise en œuvre
Chapitre III du Titre II du	Décret CE	Contenu du document graphique : à aménager en

Livre Ier (article R.123-12)	Modification	cité historique
Chapitre III du Titre II du Livre Ier (article R.123-13-1)	Décret CE Mise en cohérence	Annexes du PLU : termes de cités historiques à substituer aux termes de secteurs sauvegardés
Chapitre III du Titre Ier du Livre III, section 1�re, sous- section 2 (articles R.313-2 � R.313-22)	Décret CE Abrogation et nouvelle rédaction	Révision de l'ensemble des articles du PSMV pour la cité historique

Mesure n 21 : Dispositions transitoires relatives aux PSMV et AVAP en cours (article L.630-3)

A. Diagnostic

Les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) qui concernent environ 850 communes, sont transformés automatiquement en cités historiques sans aucune procédure complémentaire.

En ce qui concerne les projets de plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) en cours d'étude pour les secteurs sauvegardés, leur instruction sera poursuivie jusqu'à l'approbation du PSMV selon les conditions et les délais antérieurs.

Les AVAP en cours d'élaboration, de révision ou de modification à la date d'entrée en vigueur de la présente loi seront instruites et deviendront automatiquement une cité historique.

Il convient de noter que les réglementations des ZPPAUP et des AVAP continueront à demeurer applicables jusqu'à leur remplacement par un PSMV ou par leur intégration dans un PLU patrimonial.

B. Objectifs poursuivis

L'objectif est de permettre aux procédures en cours, de création, de révision ou de modification des dispositifs qu'il s'agisse de secteurs sauvegardés, de ZPPAUP ou d'AVAP, d'être achevées. Il s'agit donc ici de ne perdre aucun acquis des régimes antérieurs.

Dans un souci d'efficacité et de simplicité, l'ambition est de ne pas instituer d'obligation supplémentaire de procédure et de permettre la transposition automatique en cité historique des protections existantes accompagnées de leurs dispositions réglementaires qui resteront en vigueur transitoirement jusqu'à l'établissement d'un PSMV ou d'un PLU.

Enfin, il s'agit de favoriser la mise en œuvre de plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) dans la plupart des cités historiques par le transfert de la maîtrise d'ouvrage des PSMV à l'autorité compétente pour l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), avec le maintien de l'appui technique et financier de l'état, soit les directions régionales des affaires culturelles.

C. Impact

- impact administratif

Les 690 ZPPAUP qui doivent obligatoirement être transformées en AVAP avant la date du 14 juillet 2015, sous peine d'extinction, impliquaient jusqu'alors la mise en œuvre d'une procédure administrative de transformation par les communes concernées. On dénombre environ 200 ZPPAUP en cours de transformation en AVAP à la date du 1^{er} septembre 2013. L'institution du dispositif de cité historique qui implique la conversion immédiate de l'ensemble des dispositifs existants dont les ZPPAUP et les AVAP a un impact positif puisqu'il permet d'abroger la date couperet du 14 juillet 2015 introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

De même, la transposition en cité historique des AVAP et PSMV en cours participe de cette même démarche de simplification qui n'engendrera pour les services de l'État et plus encore pour les services des collectivités, aucune charge de travail supplémentaire significative.

- impact financier

En termes de fiscalité et plus précisément en ce qui concerne les secteurs sauvegardés dont le PSMV est en cours d'élaboration, il conviendrait afin d'encourager les communes concernées qui se sont engagées dans cette procédure lourde, que puisse être appliqué durant l'élaboration même du document d'urbanisme, le taux de déduction fiscale correspondant au PSMV.

D. Modalités d'application

Les modalités d'application relatives à la fiscalité dans les cités historiques relèvent du projet de loi de Finances.

Disposition à modifier	Mesure	Contenu
CODE DU PATRIMOINE et CODE DE L'URBANISME		
Néant		

Mesure n°22 : Harmonisation du droit pénal des monuments et cités historiques (articles L.640 à L.646)

A. Diagnostic

Actuellement, les dispositions pénales concernant les infractions aux dispositions du livre VI du code du patrimoine sont prévues par les articles L.624-1 à L.624-6 (chapitre IV du titre II sur les monuments historiques). Les infractions concernant les secteurs sauvegardés sont régies par le code de l'urbanisme. Aucune sanction n'est prévue pour les infractions commises dans les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Il est indispensable de regrouper dans un titre unique (titre IV) l'ensemble des dispositions pénales couvrant les infractions concernant les monuments historiques et les cités historiques.

B. Objectifs poursuivis

Indépendamment des dispositions du code pénal sanctionnant la destruction, la dégradation ou la détérioration des immeubles et des objets mobiliers protégés, les sanctions prévues par le code du patrimoine doivent permettre de poursuivre les infractions spécifiques du non-respect des procédures prévues par le livre VI.

Pour les travaux non autorisés (sur monument historique classé, en abords, en cités historiques), un régime identique de poursuites doit être envisagé pour les sanctions et la remise en état des lieux.

Un important travail d'harmonisation des sanctions pénales dans le domaine des infractions au droit des monuments historiques et des nouvelles cités historiques a été réalisé.

C. Impact

Le droit pénal des monuments historiques et des cités historiques est clarifié notamment en s'appuyant au mieux sur l'arsenal répressif prévu au livre IV du code de l'urbanisme, ce qui devrait en permettre une meilleure connaissance et appréhension par l'administration comme par les administrés et impliquer une mise en œuvre facilitée de l'action pénale par les services chargés de poursuivre ces infractions, notamment en matière de travaux. Les sanctions sont harmonisées en prenant en compte les dispositions pénales et les sanctions administratives existantes, revues ou créées dans les autres livres dans le cadre du projet de loi.

QUALITE ARCHITECTURALE

L'introduction dans le premier article du code du patrimoine de la notion d' « intérêt architectural » manifeste une inflexion du concept de patrimoine au sens du code, qui se traduit notamment par la modification de l'appellation de la composition et des attributions des CRPS devenant CRPA.

La qualité architecturale des constructions neuves ou des rénovations – qui représentent de fait la majorité des opérations – est « d'intérêt public » aux termes de la loi sur l'architecture de 1977, qui porte les dispositions d'ordre général propres à la garantir en tous lieux, notamment par l'intervention obligatoire des architectes en tant que maîtres d'œuvre au-delà d'une certaine surface.

Elle relève de l'intérêt architectural au sens du code du patrimoine dès lors qu'elle fonde des démarches normatives destinées à distinguer les réalisations qualitativement les plus remarquables ou à les encourager, c'est-à-dire à favoriser l'accroissement ou la pérennité du patrimoine architectural de la nation autrement que par la protection, comme le prévoient les dispositions des articles L 651 et L653, mais aussi à accompagner un périmètre protégé par un conseil obligatoire destiné à éviter que dans le reste du territoire de la commune se développe en dessous du seuil du recours obligatoire à l'architecte un bâti médiocre et discordant (article L.652), ou encore lorsqu'elle confie à la CRPA un rôle d'arbitrage, fondé sur l'intérêt architectural d'un bâtiment existant, entre celui qui veut le modifier et son maître d'œuvre initial (article L.654).

Par leur finalité, leurs modalités d'application et l'intervention déterminante de l'appréciation de l'organe collégial central de la protection du patrimoine bâti, les dispositions relatives à la qualité architecturale ont donc bien leur place dans le code du patrimoine, même quand comme d'autres elles trouveront pour certaines une part de leur application dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Mesure n°23 : Label patrimoine récent

Création d'un article L.651 au titre V du livre VI

A. Diagnostic

Afin de promouvoir la connaissance et l'identification du patrimoine architectural récent, le ministère de la culture et de la communication a mis en place, à la fin des années 1990, la politique du label "Patrimoine du XXe siècle". Cette politique est actuellement fondée sur trois textes : la recommandation du Conseil de l'Europe R-(91)13 adoptée par le Comité des Ministres du 9 septembre 1991, la circulaire du 18 juin 1999 sur le patrimoine du XXe siècle, dans laquelle le label « Patrimoine du XXe siècle » fait partie d'une série de treize mesures, et la circulaire d'application de 1er mars 2001. En 2013, 2683 bâtiments ou ensembles urbains répartis très inégalement sur le territoire bénéficient de ce label.

Le label « Patrimoine du XXe siècle », qui a connu un développement modéré, n'a pas permis de susciter une meilleure compréhension du patrimoine récent et de mettre en évidence ses qualités, sa richesse et sa diversité. Du fait notamment de sa proximité dans l'histoire, de l'abondance de ses témoignages et de son caractère très hétérogène, ce patrimoine est peu reconnu et peu mis en valeur. Le XXème siècle est pourtant le siècle où l'on a le plus construit : les ¾ du parc de logement ont été construits après 1914 et 9 Français sur 10 habitent dans un logement construit au XXème.

La mise en valeur et la conservation de ce patrimoine architectural constituent aujourd'hui des enjeux majeurs au regard des problématiques de la densification, de la rénovation urbaine et de la transition écologique. Trop fréquemment, l'attention du ministère de la culture est appelée dans des

conditions d'urgence sur des conflits entre le principe de conservation et des projets d'intérêt général. Parfois, ces édifices sont démolis sans que le ministère chargé de l'architecture en soit informé, dès lors qu'ils ne se situent ni dans le périmètre de protection d'un immeuble protégé, ni dans un espace ou un site protégé. Il peut aussi être saisi trop tard alors même que le permis de démolir a été délivré.

Il s'agit dès lors aujourd'hui de favoriser un dialogue nécessaire à la qualité des projets comme à tous les acteurs (collectivités, aménageurs, État ...) autour de ce patrimoine encore insuffisamment connu et reconnu. Un tel dialogue formalisé permettrait également de désamorcer en amont et de manière apaisée des situations de crise que le ministère de la culture doit aujourd'hui le plus souvent traiter dans l'urgence.

B. Objectifs poursuivis

L'intégration de la protection du patrimoine récent dans le code du patrimoine atteste de la volonté politique de lui accorder une pleine reconnaissance à travers un dispositif adapté à sa spécificité, avec des effets de droit non contraignants pour les administrés. Cet article poursuit l'intégration en droit français de la recommandation du Conseil de l'Europe relative à la protection du patrimoine architectural du XXème siècle adoptée par le Comité des ministres du 9 septembre 1991.

Il s'agit d'informer la direction régionale des affaires culturelles de toute demande de permis de construire, de permis de démolir ou de permis d'aménager portant sur un immeuble ou ensemble labellisé. L'objectif est de faire du label non seulement un signe de qualité mais aussi la garantie pour les défenseurs du patrimoine contemporain que le bâtiment ne disparaîtra pas sans que la question de sa conservation soit posée.

L'information des services a pour but de permettre aux services du ministère de la culture et de la communication de réagir efficacement, notamment par la proposition d'une inscription MH.

Il ne s'agit pas pour autant d'imposer les contraintes d'une inscription ou d'un classement au bâtiment lui-même et à son environnement, de créer une protection nouvelle (en cas de décision de protection, cette dernière serait assurée par des moyens existants inscription ou classement), d'introduire des délais supplémentaires, voire de déroger au droit commun des autorisations de construire.

Cette démarche s'inscrit dans le contexte de la modernisation de l'action publique visant à créer un cadre normatif moderne plus souple, facilitateur et incitatif.

C. Impact

Il s'agit de transposer dans un décret les dispositions de la circulaire du 18 juin 1999 pour inscrire le label patrimoine du XXème siècle dans la politique patrimoniale menée par le ministère de la culture, afin de lui donner plus de visibilité et de lisibilité.

Cette mesure n'a pas d'impact sur la procédure d'attribution du label qui reste inchangée et ces dispositions permettront d'éviter les doubles protections labellisés/inscrits ou labellisés/ classés. Aujourd'hui, 2683 édifices sont labellisés dont les 2/3 bénéficient par ailleurs d'autres protections au titre de la loi de 1913. Seuls 927 édifices resteraient labellisés.

La durée du label est limitée à 100 ans après la date de construction. Ainsi, 70 édifices labellisés ont été construits avant 1914 et ne seront donc pas concernés par cette mesure soit 857 édifices qui resteraient labellisés après adoption de ces dispositions. 42 édifices ont été construits entre 1915 et 1924 et sortiront donc du label à l'horizon 2024.

Ces dispositions impactent les immeubles labellisés sur lesquels les maîtres d'ouvrage effectueront des travaux. Pour 2014, 857 bâtiments sur l'ensemble du territoire pourraient potentiellement être concernés par cette obligation d'information.

Par ailleurs, un travail d'identification, d'inventaire et de labellisation du patrimoine du XX^{ème} siècle devra être mené sur l'ensemble du territoire par les services déconcentrés du ministère en liaison avec les CAUE. Dans une dizaine de régions, la politique du label Patrimoine du XX^{ème} siècle n'a pas été mise en place et le travail d'identification n'a pas été réalisé. Les différentes campagnes de labellisation menées par les DRAC permettent d'estimer qu'une cinquantaine d'édifices sont labellisables dans les petites régions (Basse-Normandie, Limousin, Champagne-Ardenne...) et jusqu'à 200 édifices dans des régions plus importantes (PACA, Rhône-Alpes ...).

Pour les services du MCC, cette mesure implique la transmission d'un « porter à connaissance » des bâtiments labellisés auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme.

Pour les autorités compétentes en matière d'urbanisme : consultation d'un service supplémentaire dans le cadre de l'instruction des permis de construire.

Un important travail de pédagogie et de présentation sera d'ailleurs nécessaire afin que ce dispositif ne soit pas perçu comme une protection nouvelle et une contrainte supplémentaire auprès des acteurs concernés : associations d'élus, associations ou groupements de professionnels, DRAC et institutionnels.

D. Modalités d'application

- Renvoi à un décret pour l'intitulé, les modalités d'attribution et de retrait du label
- Renvoi à un décret pour modalités et formalisme de l'information pour l'autorité compétente dans le code de l'urbanisme
- Renvoi à des dispositions spécifiques pour le traitement du stock

Mesure n°24 : Conseil obligatoire aux particuliers

Création de l'article L .652 au titre V du livre VI

A. Diagnostic

Les espaces protégés placés sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication se composent des périmètres de protection autour des monuments historiques, des secteurs sauvegardés et des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), qui ont vocation à remplacer les actuelles zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Le facteur commun à ces espaces protégés est de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels est portée une attention particulière à la qualité des travaux qui y sont réalisés. Tous ces espaces font l'objet d'un suivi particulier par les architectes des bâtiments de France, experts placés au sein des directions régionales des affaires culturelles-services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

En dehors de ces espaces, le régime du droit commun des autorisations au sens du code de l'urbanisme s'applique.

Toutefois, sur l'ensemble du territoire, « *la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public.* » (article 1 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture). En application de la loi de 1977, les autorités habilitées à délivrer les autorisations d'urbanisme s'assurent du respect de cet intérêt. La loi de 1977 a ainsi (« en conséquence ») créé des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (ci-après dénommés CAUE) chargés d'aider et d'informer le public et de fournir aux personnes qui désirent construire les informations et les conseils propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant, urbain ou rural.

Force est de constater que la qualité n'est aujourd'hui pas assurée sur l'ensemble du territoire, et particulièrement s'agissant des maisons individuelles.

Les CAUE sont financés par la part départementale de la taxe d'aménagement. Cette taxe est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable), et qui changent la destination des locaux dans le cas des exploitations agricoles.

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit de faire bénéficier obligatoirement et gratuitement les particuliers lorsqu'ils construisent pour eux-mêmes, sans architecte, dans les communes où il existe un patrimoine protégé, des conseils architecturaux du conseil de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) du département afin d'éviter que seuls les périmètres protégés fassent l'objet d'une attention à la qualité des constructions. Renforcer le conseil pour rétablir la qualité sur l'ensemble du territoire.

Rétablissement d'une mission obligatoire pour les CAUE. Avant 1981, les maîtres d'ouvrage qui ne faisaient pas appel à un architecte étaient tenus de consulter le CAUE et l'avis de ce conseil devait figurer dans le dossier du permis de construire.

C. Impact

En 2011, la construction de 141 833 maisons individuelles a été autorisée en France. Seules 4 % des maisons individuelles construites en France ont été conçues par un architecte (soit 5 673 maisons individuelles conçues par un architecte et 136 160 construites sans architecte).

En France, 19 192 communes disposent d'un espace protégé ou d'un monument historique, ce qui représente 52 % des communes françaises (36 700 communes au total).

70 000 constructions (52 % des 136 160 logements individuels construits sans architecte sur l'ensemble du territoire) seraient donc potentiellement concernés par la mesure tendant à faire bénéficier leur maître d'ouvrage d'un conseil gratuit. (*cf. tableau joint pour détail par département*).

En octobre 2013, on compte 92 CAUE sur l'ensemble du territoire (récente création en décembre 2012 du CAUE Finistère) qui emploient plus de 1 300 personnes dont 700 architectes, 130 urbanistes et 130 paysagistes. Dans les 8 départements sans CAUE, le conseil est assuré par des architectes consultants dans les STAP.

Au maximum, les CAUE auraient à donner 70 000 conseils par an dans l'ensemble des communes dotées d'un espace protégé, soit une moyenne de 100 avis par an et par architecte, sachant qu'ils en délivrent aujourd'hui plus de 85 000 à des particuliers qui n'ont pas recours à un architecte. A titre de comparaison, 400 000 avis ont été délivrés par les STAP en 2012.

Cette mesure n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les collectivités et s'inscrit dans le cadre plus large du redéploiement/ du rééquilibrage de l'appui de l'Etat aux petites communes. L'autorité compétente devra toutefois s'assurer du respect de cette formalité par le pétitionnaire.

Pour le particulier, il s'agit d'une consultation gratuite, faculté déjà offerte à toute personne qui entreprend des travaux au titre de la loi de 1977 sur l'architecture. Cette consultation préalable au dépôt du permis de construire n'allonge pas les délais d'instruction de la demande d'autorisation par l'autorité compétente. Ce service est gratuit pour le particulier et non contraignant.

Sera ainsi joint un conseil d'expert sur le projet de travaux (construction, réhabilitation) qui constituera une aide à la décision pour les petites collectivités qui ne disposent pas des services compétents.

Création d'un nouveau cas d'irrecevabilité dans le code de l'urbanisme

D. Modalités d'application

- renvoi à un décret modifiant les procédures du code de l'urbanisme, notamment sur la composition des dossiers des autorisations de construire.

Mesure n°25 : Dérogations

Création de l'article L.653 au titre V du livre VI et prise en compte d'une compétence de la CRPA L.612-2

A. Diagnostic

La conception des règles relatives à la composition du bâti vise le plus souvent essentiellement à assurer la cohérence du tissu urbain et à maintenir l'unité paysagère. Dans leurs effets, l'application de ces règles atténue les formes de bâti, les styles architecturaux ainsi que les innovations, considérés comme susceptibles de faire perdre aux espaces urbains leur lisibilité et leur équilibre. Ainsi, le développement des réglementations locales destinées à sauvegarder l'existant peut favoriser, par mimétisme avec le milieu environnant, un urbanisme de pastiche et une architecture dite d'accompagnement, y compris dans des secteurs où le bâti ne présente pas de qualité particulière.

Différentes dispositions en vigueur prévoient d'ores et déjà des dérogations aux règles des documents d'urbanisme et au code de la construction afin de favoriser des opérations de transformation et de surélévation d'immeubles de logements.

L'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 a introduit des majorations des possibilités de construire qui visent à favoriser la construction de logements sociaux ainsi que la réalisation de constructions écologiquement performantes. L'article L.127-1 du code de l'urbanisme prévoit ainsi la majoration du volume constructible d'au plus 50 % en faveur du logement social. L'article L.128-1 quant à lui prévoit la possibilité de dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité dans la limite de

30 % pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique.

L'ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement prévoit, par ailleurs, des dérogations aux règles des documents d'urbanisme et au code de la construction afin de favoriser des opérations de surélévation et de transformation d'immeubles de logements. L'article L.123-5-1 prévoit des dérogations relatives au gabarit et à la densité pour des projets destinés principalement à l'habitation, avec des possibilités de dépassements de hauteur et de surélévations.

Ces dispositifs de dérogations nouveaux vont impacter sur la forme urbaine des villes, notamment les surélévations et les transformations d'immeubles. Il est dès lors apparu nécessaire d'accompagner ces modifications par une incitation à la qualité architecturale, liant qualité des projets et création architecturale.

B. Objectifs poursuivis

Cette mesure a pour objectif de stimuler la créativité des architectes en permettant aux projets architecturaux particulièrement créatifs et innovants de déroger, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture, aux règles d'urbanisme, y compris dans les espaces protégés, une majoration du volume autorisé allant jusqu'à 5 % pouvant leur être accordée. Cette mesure s'articule avec les dérogations existantes dans le code de l'urbanisme visant à favoriser la construction de logements et constitue une incitation non contraignante pour donner les moyens aux maîtres d'ouvrage d'infléchir leurs programme et commande dans un sens qualitatif.

Les dérogations des règles d'urbanisme concernées visent à permettre notamment à une construction de dépasser la hauteur réglementaire dans la limite de l'alignement sur la hauteur d'une construction contiguë existante, la surélévation d'une construction existante, lorsque le projet propose une réflexion et une innovation architecturale et la possibilité de déroger aux règles sur l'aspect extérieur des constructions et aux règles de gabarit pour les projets dont la création architecturale serait avérée et exceptionnelle

Pour encadrer cette dérogation, il est prévu que la décision accordant ou refusant ces dérogations devra comporter un avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sur la qualité architecturale avérée et ou exceptionnelle du projet.

C. Impact

Cette dérogation accordée aux projets de qualité s'inscrit dans le cadre de procédures existantes. Il ne s'agit pas là d'une procédure nouvelle, d'une procédure supplémentaire / parallèle de dérogation. Ces dispositions visent à permettre à l'autorité compétente (maire) d'accorder 5% supplémentaires à un projet qui aurait déjà obtenu des dérogations par ailleurs.

Cette procédure n'est pas obligatoire et non contraignante. Il s'agit seulement de permettre au maître d'ouvrage qui le souhaite d'augmenter son programme de 5% en contrepartie de la qualité de son projet. Une telle augmentation de 5%, qui s'ajoute aux majorations obtenus par ailleurs, représentent un gain financier non négligeable pour le maître d'ouvrage. Ainsi, s'agissant d'un immeuble de logements, c'est autant de logements supplémentaires ou des surfaces augmentées.

L'avis de la CRPA est joint au dossier des demandes de dérogation. L'impact est difficile à chiffrer par anticipation dès lors que cela s'inscrit dans le cadre de procédures nouvelles à créer; il s'agit en outre d'une démarche volontaire de la part du maître d'ouvrage.

Sur la qualité : il ne s'agit pas seulement d'esthétique ou de forme architecturale du bâtiment, mais

d'une prise en compte de la qualité de la conception et de la durabilité du bâtiment. Ainsi, en termes de coût global, un bâtiment mieux conçu et plus durable présentera des coûts d'entretien bien moindres d'où, in fine, un coût global bien plus intéressant pour le maître d'ouvrage. Ces 5% sont une prime à la qualité d'un projet, d'un programme, dans une perspective gagnant-gagnant pour le maître d'ouvrage.

Les procédures de dérogations devront être articulées avec celles du code de l'urbanisme.

D. Modalités d'application

- renvoi à un décret modifiant les procédures du code de l'urbanisme sur les autorisations de construire
- renvoi au décret sur la composition de la CRPA

Mesure n°26 : Médiation

Création de l'article L.653 au titre V du livre VI

A. Diagnostic

Le principe de la protection des œuvres architecturales est prévu par le code de la propriété intellectuelle qui cite expressément les œuvres architecturales (art. L. 112-2 7°) et les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à l'architecture (art. L. 112-2 12°). Le droit d'auteur comporte un droit moral, dont le droit au respect de l'intégrité de l'œuvre, qui permet à son auteur de s'opposer à toutes modifications susceptibles d'en dénaturer la conception. Le droit moral, défini par l'article L.121-1 du code de propriété intellectuelle, a un caractère inaliénable, perpétuel et imprescriptible et s'applique à tous les éléments protégés (maquettes, plans, construction édifiée). Au titre de son droit moral, l'architecte peut s'opposer à la modification ou à la dénaturation de son œuvre.

Pour autant, l'architecte ne saurait imposer au(x) propriétaire(s) (successifs) une intangibilité absolue de l'édifice qu'il a conçu. Le droit moral de l'architecte doit ainsi être concilié avec les prérogatives du propriétaire. Un équilibre doit être recherché entre le droit de l'architecte à la protection de son œuvre et celui du maître d'ouvrage confronté aux nécessités d'évolution de l'usage des édifices (rénovations, extensions, etc.).

Cette mission de conciliation incombe aujourd'hui au juge. Cependant, l'intervention *a posteriori* du juge n'est pas toujours efficace pour éviter des dénaturations voire des démolitions des édifices.

La première des garanties d'une conciliation réussie est l'information et pourtant aujourd'hui le maître d'ouvrage n'est pas tenu de consulter le maître d'œuvre initial quand bien même celui-ci est toujours vivant.

S'agissant spécifiquement de la commande publique, la circulaire d'application du code des marchés publics du 14 février 2012 précise que « *Si [des] modifications [significatives] sont prévues et confiées à un autre architecte que celui d'origine, le maître d'ouvrage demandera à l'architecte de la nouvelle opération de se rapprocher de l'auteur du bâtiment, ou de ses ayants droit, pour les en informer.* » (article 12.1.2.2). Le maître d'ouvrage doit rechercher, avant d'entreprendre les modifications envisagées, l'assentiment de l'architecte et le formaliser dans le cadre d'un avenant. Le Cahier des Clauses Administratives Générales applicable aux marchés publics de propriété intellectuelle (CCAG-PI) recommande également, préalablement aux adaptations, modifications ou arrangements de l'œuvre qui seraient susceptibles de l'altérer ou de la dénaturer, d'informer le titulaire du marché ou les auteurs des aménagements envisagés.

Le dialogue et la recherche de l'accord préalable de l'auteur de l'œuvre ou ses héritiers restent les démarches les plus adéquates pour prévenir tout conflit en commande publique comme privée.

L'absence d'information ou une information trop tardive conduisent trop souvent les architectes à demander au ministre de la culture, devant les menaces de dénaturation ou de démolition de leur œuvre, d'enclencher une procédure de classement.

A titre indicatif, l'administration centrale, en relation avec les services déconcentrés, a traité une trentaine de cas ces deux dernières années, dont certains ne sont toujours pas réglés de manière définitive.

B. Objectifs poursuivis

Il s'agit de favoriser le respect des œuvres remarquables des architectes vivants en autorisant le maître d'œuvre d'un bâtiment existant à saisir la CRPA pour avis en cas de désaccord avec son propriétaire sur un projet de modification.

Créer les conditions d'une médiation organisée entre le maître d'ouvrage qui souhaite modifier ou détruire un bâtiment et son architecte initial devrait en effet permettre d'éviter la cristallisation de situations conflictuelles.

Il s'agit en outre de fonder sur une appréciation scientifique de l'intérêt du bâtiment la proposition d'évolution éventuelle du projet. Ces dispositions devraient en outre permettre d'éviter des procédures contentieuses souvent longues et coûteuses et de prévenir des dénaturations ou démolitions

En se prononçant au regard de l'intérêt architectural de l'immeuble, la CRPA donne un avis scientifique collégial et porte le débat sur un champ d'expertise impartial, institutionnel et partagé. L'instance de classement, si elle est proposée au ministre chargé de l'architecture, est appuyée sur des motifs étayés.

C. Impact

Cette disposition a pour principal impact de prévenir le contentieux entre architecte et maître d'ouvrage.

Pour autant, il n'est pas aisé de mesurer la charge de travail pour les services que représente une telle mesure dans la mesure où le recours à la CRPA n'est pas obligatoire et constitue une simple faculté pour le maître d'œuvre. A titre indicatif, l'administration centrale, en relation avec les services déconcentrés, a traité une trentaine de cas ces deux dernières années, dont certains ne sont toujours pas réglés de manière définitive.

D. Modalités d'application

- renvoi au décret sur la composition de la CRPA