

Les Sites Patrimoniaux Remarquables : nouveau droit du patrimoine ou recyclage de vieux textes ?

Denis Grandjean

Rappelons d'abord que dans notre pays la protection du patrimoine historique est fondée sur deux axes principaux : les monuments d'une part, les ensembles historiques de l'autre. Les premiers relèvent de la loi sur les Monuments Historiques de 1913, véritable monument législatif toujours en application aujourd'hui et que son ancienneté, sa simplicité, son efficacité, sa popularité ont préservé de toute atteinte. L'engouement de nos concitoyens pour les monuments rend cette loi quasiment inattaquable.

La notion d'ensemble à protéger est apparue dans le droit avec une loi de 1942 sur les abords des monuments historiques. Loi inspirée par l'expérience de la première reconstruction, à partir de 1919, où, à côté de la restauration de nombreux monuments mutilés, l'administration s'est trouvée confrontée à la difficulté de réguler et d'ordonner les reconstructions autour de ces monuments. Le temps qu'un texte soit conçu et élaboré, on était dans la deuxième guerre et le texte a été approuvé en 42. C'est ce texte qui instaure un rayon de 500 mètres autour des monuments classés ou inscrits, dans lequel l'Architecte des Bâtiments de France donne un avis dit conforme, c'est-à-dire qu'il s'impose à l'autorité qui délivre une autorisation de construire, de démolir, ou d'exécuter des travaux. C'est cette disposition qui indispose tant d'élus peu cultivés – et l'on en compte beaucoup dans un pays aux 35 000 communes – et qui explique les perpétuelles tentatives d'amoindrir, voire de supprimer ce contrôle. Elle a bel et bien permis de maintenir une cohérence urbaine autour des monuments et si l'on en voit bien les échecs, souvent dus à la défaite de l'ABF contre des acteurs influents, on ne voit évidemment pas toutes les atteintes qui ont pu être ainsi évitées. Mais ce système, rattaché aux monuments, ne pouvait prendre en compte toute la diversité du patrimoine urbain et c'est précisément les rénovations brutales des années 60, menées au nom de l'insalubrité, de la modernité et de la spéculation qui ont mis en évidence sa vulnérabilité : l'héritage de nos villes pouvait disparaître.

C'est pourquoi il a fallu inventer un système de protection des ensembles historiques, quartiers ou centres anciens, dans un périmètre défini : la loi fondatrice de cet axe de protection est celle de 1962, dite Loi Malraux, qui l'a défendue au Parlement. On peut citer un passage de son discours le 4 août 62 à l'Assemblée Nationale : « Les nations ne sont plus seulement sensibles aux chefs-d'œuvre, elles le sont devenues à la seule présence de leur passé. Ici est le point décisif : elles ont découvert que l'âme de ce passé n'est pas faite que de chefs-d'œuvre, qu'en architecture un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort ; que si le Palais de Versailles, la cathédrale de Chartres appartiennent aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie ; que si nous laissons détruire ces vieux quais de la Seine semblables à des lithographies romantiques, il semblerait que nous chassions de Paris le génie de Daumier et l'ombre de Baudelaire. Or sur la plupart de ces quais au-delà de Notre-Dame ne figure aucun monument illustre, leurs maisons n'ont de valeur qu'en fonction de l'ensemble auquel elles appartiennent, ils sont les décors privilégiés d'un rêve que Paris dispensa au monde, et nous voulons protéger ces décors à l'égal de nos monuments ».

Cette grande loi complète celle de 1913 en inventant un dispositif d'urbanisme centré sur la protection des quartiers et des immeubles qui la composent, et pouvant aller jusqu'à la protection des intérieurs (escaliers, distribution d'appartements, décors, cours, etc...). Il fallait l'autorité de Malraux pour imposer au ministère de l'Équipement d'alors, qui n'entendait pas partager sa compétence sur l'urbanisme, et s'opposait souvent aux premiers architectes des Bâtiments de France au nom de la modernité, pour avoir imposé les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur, plans d'urbanisme à part entière, élaborés avec le concours financier et technique du ministère de la Culture et sous son contrôle. C'est en grande partie grâce à ces plans patrimoniaux que les villes françaises ont pu s'opposer aux rénovations urbaines brutales (parfois un peu trop tard...), sauver leurs quartiers historiques, et inventer un urbanisme affranchi de la domination de l'automobile. La place Stanislas est un bon exemple de cette évolution progressive vers plus d'urbanité, où le patrimoine est très présent.

La décentralisation des années 80 a pesé sur le droit de l'urbanisme et du patrimoine : sans toucher aux Plans de sauvegarde et de mise en valeur, une loi de 1985 a créé les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les ZPPAUP, formule plus légère que les secteurs sauvegardés, mais néanmoins sous le contrôle de l'architecte des Bâtiments de France. En 2010, une de ces lois parfaitement inutiles, mais portées par des parlementaires mal inspirés (en l'occurrence le maire de Provins qui voulait régler des comptes avec son ABF), a transformé les ZPPAUP en Aires de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine, AVAP, formule quasi identique à ceci près que les délais de réponse attendus de l'administration étaient raccourcis et les conditions de recours contre ses prescriptions facilités. Il n'est pas utile pour notre sujet de rentrer dans le détail de ces dispositifs juridiques, il suffit de constater une accumulation de textes successifs, assez proches les uns des autres, mais qui peuvent donner une image faussement complexe de notre droit du patrimoine urbain. Trop complexes pour les ministres et leurs cabinets qui ne font souvent que survoler ces sujets un peu techniques et s'en tiennent parfois aux commentaires des dîners en ville. On a donc décidé qu'il fallait simplifier notre droit du patrimoine, notamment du patrimoine urbain et c'est pourquoi on a fabriqué une nouvelle loi. On verra d'abord que cette loi se place dans la continuité des dispositifs juridiques existants ; elle aurait pu innover en conférant aux collectivités locales une compétence propre en matière de patrimoine urbain, elle a manqué cette occasion. En revanche, elle renforce l'encadrement de l'Etat sur la protection de ce vaste champ patrimonial, qui est un enjeu reconnu dans les politiques actuelles de soutien des territoires – opérations « Cœurs de villes » ou « Centres bourgs ».

La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016, traite de sujets assez disparates : création artistique, architecturale, archives, archéologie, mobilier historique ; elle est hélas typique des lois fourre-tout votées aujourd'hui. Mais elle institue un nouveau concept patrimonial : les Sites Patrimoniaux Remarquables. Elle a connu un parcours chaotique depuis 2013 ; c'est au moment où l'on célébrait le centenaire de la loi de 1913 que fut annoncée la préparation d'un nouveau texte censé simplifier, améliorer, moderniser notre droit du patrimoine. Aurélie Philipetti était alors ministre de la Culture et au cours d'un colloque sur la loi de 1913 organisé par les Vieilles Maisons Françaises, son directeur du patrimoine plaida la cause de ce nouveau texte devant un auditoire forcément sceptique, et en désespoir de cause fini par déclarer « et cela fait longtemps qu'on n'a pas eu de nouveaux textes sur le patrimoine »... Après avoir ferrailé contre les services d'Aurélie Philipetti, puis de Fleur Pellerin, un accord a été trouvé avec Audrey Azoulay, dernière ministre de la Culture du quinquennat Hollande. Le texte finalement proposé par la ministre a été voté par le Parlement le 7 juillet 2017 et la plupart des

décrets d'application ont été publiés. En matière de patrimoine, l'expérience de deux ans est bien courte, mais on peut d'ores et déjà se faire une idée de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, et se demander si elles sont vraiment nouvelles

D'emblée, la méfiance s'était installée du côté des protecteurs et de leurs associations. Car l'expérience montre que, dans le domaine du patrimoine, les textes nouveaux, quelle que soit la rhétorique qui les habille, affaiblissent généralement les textes précédents. Comme si, en dépit de l'engouement de nos contemporains pour le patrimoine, les élus locaux ou nationaux étaient toujours à l'affût d'une occasion de détricoter un droit du patrimoine qui est sans doute un des plus sophistiqués, robustes et appliqués dans les pays développés. Ainsi, la loi de 2006 sur les Parcs Nationaux affaiblit fortement la loi initiale de 1960 qui a permis de protéger une partie de la montagne française de la multiplication des équipements liés au ski ; ou les lois Montagne, et Littoral, sur lesquelles il se trouve toujours des parlementaires prêts à fabriquer un amendement pour les édulcorer et faciliter des constructions ou équipements nouveaux. Le projet de loi initial a été profondément remanié après trois années d'échanges parfois conflictuels entre les services du Ministère de la Culture concepteurs et rédacteurs du texte et les grandes associations de défense du patrimoine : Vieilles Maisons Françaises, Demeure Historique, Patrimoine et Environnement, Association Nationale des Villes d'Art et d'Histoire, Association des Biens Français au Patrimoine Mondial... Dans sa version initiale, la loi prévoyait bien de maintenir les secteurs sauvegardés, d'autant que la plupart des maires de ces 110 villes avaient fait valoir leur attachement à ce dispositif, qui s'apparente aussi à un label qualitatif : les secteurs sauvegardés sont un peu la Rolls Royce des protections urbaines et il n'y a que le label Patrimoine Mondial qui peut s'y mesurer. Mais elle incluait dans ce nouveau concept de Site Patrimonial Remarquable les Plans Locaux d'Urbanisme à condition qu'ils incluent une approche patrimoniale. Les associations du patrimoine se sont fortement élevées contre cet amalgame, qui incluait dans un même affichage et une même appellation une grande protection étatique dont la pérennité est garantie et des documents d'urbanisme locaux modifiables à tout moment ; le risque était grand en effet que, la mauvaise monnaie chassant la bonne, l'arsenal juridique qui garantit le patrimoine urbain soit progressivement tiré vers le bas, ou plutôt vers le souple, les Plans Locaux d'Urbanisme pouvant être révisés par délibération du Conseil Municipal. On mettait dans le même sac le durable et le fluctuant.

Ce projet aurait pu être l'occasion de mettre en place de vrais PLU patrimoniaux, à l'initiative des communes ou des intercommunalités, avec des exigences ciblées sur le patrimoine et des dispositifs juridiques assurant leur pérennité afin de les soustraire aux revirements municipaux. Cela existe pour les Réserves Régionales, qui sont établies par la Région pour une durée d'au moins 10 ans, avec un effet cliquet qui empêche de les modifier ou supprimer facilement. On aurait ainsi doté les communes d'un outil patrimonial qui leur soit propre, alors qu'aujourd'hui le droit du patrimoine est surtout dans la main de l'État. Il aurait fallu pour cela modifier le Code de l'urbanisme, qui ne dépend pas du Ministère de la Culture, cela n'a pas été possible en raison de l'opposition du Ministère chargé de l'urbanisme qui y voyait, à tort me semble-t-il, une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Les associations ont par ailleurs souligné les dangers d'un amalgame entre secteurs sauvegardés et plans locaux d'urbanisme sur la fiscalité dite Malraux, qui permet des déductions fiscales en faveur de la restauration d'immeubles anciens en secteur sauvegardé. Dans certaines villes, ce dispositif fiscal maintient une certaine activité des entreprises de réhabilitation et l'apport d'investisseurs ; les experts de Bercy auraient pu voir dans cette confusion des genres l'occasion de réduire encore, voire supprimer ce qui apparaît à beaucoup comme une niche fiscale. Une partie de la nouveauté de cette loi réside dans une sorte d'illusion d'optique, due à un affichage unique, l'appellation contrôlée Sites Patrimoniaux Remarquables, pour les

espaces urbains protégés, alors que les dispositifs juridiques existants sont globalement repris dans la loi de 2016. Mais comme elle réaffirme le rôle de l'Etat comme garant de la pérennité de la protection du patrimoine urbain, qu'elle en élargit le rôle et renforce les modalités techniques de son contrôle, on peut dire qu'il y a une avancée dans ce domaine.

La loi de 2016 institue donc un nouveau concept juridique, le Site Patrimonial Remarquable, qui se substitue aux secteurs sauvegardés, aux Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, aux Aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine et aux Sites inscrits. On a donc bien l'impression d'une simplification. Mais la loi ajoute que ces nouveaux sites patrimoniaux ont la possibilité d'opter entre deux modes de gestion. Soit un Plan de sauvegarde et de mise en valeur, c'est-à-dire un secteur sauvegardé, document d'urbanisme à part entière, qui se substitue au Plan local d'Urbanisme. Soit un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine, servitude d'urbanisme patrimoniale intégrée au PLU, comme c'est déjà le cas pour les zones de protection et les aires de valorisation. On n'est donc très proche des systèmes précédents. Si les ZPPAUP et AVAP existantes sont automatiquement transformées en Sites Patrimoniaux Remarquables, la création de nouveaux sites, demandée par les communes, les commissions régionales ou l'État, est soumise à l'avis d'une instance d'expertise nationale placée auprès du ministre, la Commission Nationale de l'Architecture et du Patrimoine. Elle se substitue à la Commission Supérieure des Monuments Historiques, créée en 1837 à l'initiative de Viollet le Duc, ainsi qu'à la Commission Nationale des Secteurs Sauvegardés créée en 1962 pour encadrer la mise en œuvre de la loi Malraux. La première section de cette commission est en charge des Sites Patrimoniaux Remarquables.

Cette transformation n'est pas que formelle puisque la loi prévoit que les diverses sections de la CNPA sont présidées par un parlementaire, en l'occurrence le sénateur Jean Pierre Leleux, sénateur des Alpes Maritimes, et non plus par le Directeur Général des Patrimoines, c'est-à-dire l'administration ; cela a une influence non négligeable sur le pilotage de cette commission dont les compétences sont étendues à l'encadrement des sites inscrits au Patrimoine Mondial. Cette commission donne son avis sur le site proposé, son périmètre, ainsi que sur son règlement, plan de sauvegarde ou plan de valorisation. C'est *in fine* un arrêté ministériel qui crée le Site Patrimonial Remarquable. On a donc ainsi une sorte de recentralisation de la politique publique de protection des quartiers historiques, alors que les ZPPAUP et les AVAP relevaient d'un arrêté du Préfet de Région. Ce niveau régional est néanmoins toujours sollicité puisque les Commissions Régionales du Patrimoine et de l'Architecture remplacent les Commissions Régionales du Patrimoine et des Sites et ont aussi des sections spécialisées, dont une qui donne son avis sur les protections de monuments ou de Sites Patrimoniaux avant transmission à la Commission nationale. On est dans la continuité. Pour rester dans la question des commissions, notons que la place des associations est plus grande dans les nouvelles que dans les anciennes ; c'est une bonne chose qu'elles soient davantage associées à l'action publique. Elles le sont aussi dans les Commissions locales des Sites patrimoniaux. Il existait déjà une Commission locale dans les secteurs sauvegardés, associant les acteurs locaux à la gestion du plan de sauvegarde, elles sont étendues désormais à tous les sites patrimoniaux renforçant ainsi la place de la société civile dans ces instances certes consultatives, mais qui facilitent la circulation de l'information. La loi renforce par ailleurs l'encadrement juridique des Sites Patrimoniaux Remarquables qui n'optent pas pour le régime des secteurs sauvegardés : le Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine est défini dans les décrets d'application de la loi et il se rapproche du Plan de sauvegarde par les études préalables qui fondent son règlement. C'est une sorte de plan de sauvegarde allégé, mais nettement plus directif que le règlement des Zones de protection et des Aires de

valorisation qui était laissé à la discrétion des partenaires locaux, même si l'architecte des Bâtiments de France y était partie prenante. Une légende normalisée au plan national, inspirée de celle des secteurs sauvegardés, est également imposée aux Sites Patrimoniaux Remarquables, les faisant rentrer un peu plus dans le champ du droit de l'urbanisme patrimonial. La dernière réunion de la Commission Nationale de l'Architecture et du Patrimoine, le 13 septembre, avait justement à se prononcer sur le modèle de légende du document graphique de ces règlements avant la publication de l'arrêté correspondant.

Le nouveau texte est donc à l'inverse de ce qui avait été initialement envisagé, il donne aux Sites Patrimoniaux Remarquables un socle méthodologique et juridique inspiré de l'expérience, concluante, des secteurs sauvegardés ; les anciennes formules de Zones de protection et d'Aires de valorisation avaient eu un réel succès puisque plus de 800 ont été créées, mais leur règlement paraissait parfois bien mince et trop peu précis pour être applicable en cas de conflit. Les dispositions de la loi de 2016 entendent rendre cette servitude patrimoniale plus opposable et contrôlable par l'Architecte des Bâtiments de France. Il faut aussi noter que les études préalables à un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine sont financées pour partie par l'État, comme le sont les plans de sauvegarde des secteurs sauvegardés. Et le ministère de la Culture a obtenu un engagement clair du ministère des Finances pour étendre à tous les sites patrimoniaux le bénéfice des incitations fiscales de la loi Malraux, 30% en secteur sauvegardé, 20% dans les autres sites, ainsi que l'intervention de la Fondation du Patrimoine en faveur des propriétaires privés au titre du label qu'elle peut accorder sur des travaux d'intérêt patrimonial et qui ouvre droit à des déductions fiscales.

La loi de 2016 modifie aussi le régime des abords des Monuments historiques instauré par la loi de 1942 ; alors que le monument créait une servitude de contrôle de l'Administration dans un rayon de 500m autour de lui, les nouvelles protections donnent lieu à un « périmètre délimité des abords », institué par le Préfet sur proposition de l'Architecte des Bâtiments de France après enquête publique et consultation du propriétaire et de la commune. On passe ainsi d'une protection géométrique, sorte de prêt à porter, à du sur mesure puisqu'il s'agit de s'adapter à chaque situation et à ses particularités. Cette capacité d'adaptation des abords de monuments existait déjà mais elle se pratiquait surtout à l'occasion de la modification d'un document d'urbanisme, donc de façon restreinte, alors qu'elle devient la règle générale.

Le Patrimoine Mondial fait aussi son entrée dans le droit du patrimoine français grâce à cette loi ; en effet jusque-là, l'inscription d'un édifice ou d'un site au Patrimoine Mondial n'avait pas d'effet juridique ; l'Unesco accorde un label dont le prestige est recherché, mais n'est pas en mesure d'imposer des contraintes juridiques, qu'elle ne serait d'ailleurs pas en état de contrôler sur le terrain ; elle s'en remet à la diligence des États concernés pour prendre les mesures de protection aptes à assurer la pérennité du bien inscrit au Patrimoine Mondial. En France, la boîte à outils du patrimoine permet de faire face à tous les cas de figure concernant des édifices, des sites urbains délimités ou des sites bien identifiés. Mais la tendance à inscrire au Patrimoine Mondial de vastes ensembles : vallée de la Loire, chemins de Saint Jacques, Climats de Bourgogne, caves et vignobles de Champagne..., rend plus difficile, voire aléatoire, leur contrôle en vue de leur protection. On constate même des situations où les élus, attirés par la notoriété de ce label prestigieux s'engagent, dans la phase d'instruction, à prendre les mesures d'encadrement de l'urbanisme qui sont demandées, pour les différer ou même les oublier une fois l'inscription acquise. L'Unesco avait précisément demandé à la France d'encadrer plus efficacement les conditions de présentation d'une candidature au Patrimoine Mondial. C'est chose faite par l'introduction dans la loi de deux outils qui permettent d'assurer la protection du bien : l'institution d'une zone tampon, sorte d'abords du bien, élaboré par l'Etat en concertation avec les collectivités locales, et l'exigence

d'un plan de gestion, comprenant les mesures de protection, de conservation et de mise en valeur du bien. Le plan doit être élaboré conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées sous l'autorité du préfet qui doit aussi ultérieurement le porter à la connaissance des collectivités lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, Schéma de Cohérence Territoriale ou Plan Local d'Urbanisme. La commission nationale est appelée à donner son avis sur ces périmètres et ces plans. Ces dispositions nouvelles permettent au Gouvernement de répondre aux engagements qu'il avait pris vis-à-vis de l'Unesco, et comblent un vide juridique dans ce domaine. C'est une des avancées de cette loi. Enfin, le régime des autorisations de travaux, d'aménagements et de démolition est encadré par l'ABF. Alors qu'aux origines de cette loi, le risque pesait de se débarrasser de ce contrôle, elle le renforce au contraire dans sa version votée finalement.

Une des originalités de ce texte est le rôle déterminant qu'ont joué les associations du patrimoine pour imposer progressivement une vision exigeante de la protection de notre patrimoine urbain. Deux démarches se sont développées parallèlement : un travail d'experts, qui a mobilisé des juristes, des fiscalistes, des spécialistes des travaux, des Architectes des Bâtiments de France, et une action politique emmenée par Martin Malvy, Yves Dauge, anciens sénateurs, anciens maires de villes à secteurs sauvegardés, et quelques autres parlementaires. L'Association Nationale des Villes d'Art et d'Histoire a mobilisé de nombreux élus contre les premières versions de la loi et les propositions des associations ont fini par imprégner le texte du gouvernement. Rare exemple d'un bras de fer qui se conclut en synergie. L'Association Nationale des Villes d'Art et d'Histoire a d'ailleurs en 2017 changé de nom et s'appelle désormais Sites et Cités Remarquables de France, manière de reconnaître cette évolution et de rester présente dans l'application de cette nouvelle loi à l'amélioration de laquelle elle a contribué de façon décisive. C'est aussi une façon de reconnaître que le nouveau label est plus populaire que les précédents qui avaient tous, une tonalité technique ; la dénomination Site Patrimonial Remarquable parle plus aux gens que secteur sauvegardé, zone de protection ou aire de mise en valeur. Il a plus valeur de slogan que de définition juridique en dépit de ses effets de droit.

On peut aussi constater qu'au fur et à mesure des échanges, parfois houleux, entre associations, maires, parlementaires, et services du ministère de la Culture, le rôle central de l'État dans la sauvegarde de notre patrimoine est apparu, dans l'état actuel de la décentralisation, incontournable et ce sont bien souvent les élus qui l'ont souligné. Dans le même temps la situation critique de nombreux bourgs, villes petites ou moyennes est apparu comme un enjeu national. Le rapport de Yves Dauge de fin 2016 pour un Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, demandé par le Premier Ministre, a insisté sur la relation entre attractivité des villes et patrimoine ; début 2018 le Gouvernement a lancé son Plan Action cœur de villes. Sur les 222 communes qui connaissent un déclin de leur centre-ville et ont été retenues, 132 ont un Site Patrimonial Remarquable. Cela explique aussi le retour en force de l'État à travers cette loi, puisque son contrôle est plus grand sur les Plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine qu'il ne l'était pour les zones de protection et les aires de valorisation.

Mais une loi peut en cacher une autre... Comme l'écrit Alexandre Gady dans *Le Figaro* du 27 juin dernier : « L'encre de ses décrets d'application est à peine sèche qu'une nouvelle loi remet l'ouvrage sur le métier en touchant à un point sensible, l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ». En effet, la loi « Portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » dite loi ELAN (encore une loi fourre-tout...) inclut diverses dérogation à ce contrôle, pour l'habitat insalubre ou pour la loi littoral. Le sénateur

Leleux a proposé un amendement supprimant ces dérogations ; le texte a été rejeté à une courte majorité. Sur les quatre sénateurs de Meurthe-et-Moselle, deux ont voté pour l'amendement, deux contre... Comme le dit Gady, « Avec la loi Elan, on aurait rasé le Marais, quartier insalubre devenu une des perles de Paris ». On en a quand même rasé une partie, avant la loi Malraux, et on le regrette bien aujourd'hui. On voit donc que le combat pour le patrimoine n'est jamais fini et qu'il n'existe pas plus de capitalisation de l'expérience dans ce domaine que dans d'autres. Restons donc vigilants, cela devrait être une constante de nos académies dans toute la France.