

## Communication de Monsieur Denis Grandjean



Séance du 17 avril 2009



### Evolution et actualité des systèmes de protection du patrimoine en France

J'ai proposé de vous entretenir aujourd'hui d'un sujet qui, je crois, concerne directement beaucoup d'entre vous, je veux parler des dispositifs de protection du patrimoine français et de leurs évolutions récentes. Il s'agit donc de droit, et d'un droit qui comme l'ensemble du droit exprime dans ses évolutions techniques, l'évolution même de la société et de son approche du patrimoine.

Compte tenu de mon expérience personnelle, j'évoquerai l'ensemble des dispositifs juridiques de protection du patrimoine, qu'il soit historique ou naturel dans un parallélisme susceptible d'éclairer les évolutions respectives de chaque système.

On verra d'abord que le droit du patrimoine historique, qui s'est constitué à partir de la Révolution, est un droit très étatique, géré de façon centralisée, qui s'est progressivement (et timidement) déconcentré au niveau local. Les conditions historiques de sa constitution expliquent cette situation autant que le particularisme communal français.

Puis, il sera question des apports originaux du droit du patrimoine naturel, chronologiquement plus récent, puisque issus de textes divers à partir des années soixante-dix. Cela explique que tout en restant essentiellement étatique, il s'est ouvert plus naturellement à la décentralisation des années quatre-vingt. Les contraintes techniques liées à la gestion de territoires naturels protégés ont également joué un rôle dans une plus forte implication des collectivités et acteurs locaux.

Aujourd'hui, l'évolution de notre organisation territoriale, avec la nouvelle vague de décentralisation intervenue dans les années deux mille, amène un réexamen de notre système de protection du patrimoine. Une série de mesures et de propositions vont dans le sens d'une responsabilisation accrue des collectivités locales dans un domaine où la sensibilité de l'opinion publique s'est accrue, où les dangers n'ont pourtant pas disparu, et où les enjeux patrimoniaux sont simultanément d'échelle locale et nationale, et même parfois internationale.

## **1 - Une protection du patrimoine historique exclusivement étatique**

C'est paradoxalement à partir de la République Française que s'élabore le concept de patrimoine national. Le paradoxe n'est qu'apparent puisque la Convention et plus tard la République se découvrent des responsabilités de propriétaire, à partir des domaines de la monarchie, de ceux des congrégations, des émigrés, déclarés biens nationaux. Si de nombreux édifices revendus à des particuliers sont dépecés pour leurs matériaux (comme l'Abbaye de Cluny), des parlementaires éclairés, inspirés par les philosophes, s'efforcent de conserver des bâtiments et les objets susceptibles d'illustrer l'histoire de la France et de ses inventions : l'Abbé Grégoire est de ceux-là, qui dès 1791, mettent en place des commissions d'inventaire qui ne se limitent pas à l'architecture, mais visent aussi les meubles, les bibliothèques, les statues, et les techniques. C'est l'époque de la création du Musée des Monuments Français, du Conservatoire des Arts et Métiers, du Muséum d'Histoire Naturelle.

Napoléon demande à ses préfets une liste des monuments à restaurer avec une estimation du coût des travaux. La Restauration elle, va donner un nouveau sens politique à la notion de monument historique. L'Inspection Générale des Monuments Historiques est créée en 1840. Victor Hugo prend parti pour une protection des monuments susceptible de s'opposer au droit de propriété : «un monument est la propriété de tout un peuple, c'est une page de son histoire. Nous ne saurions reconnaître à personne le droit de changer la face d'un monument»(1825) ; et plus tard, en 1832 : «Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde. C'est donc dépasser son droit que le détruire». Ces propos audacieux à une époque marquée par un code civil récent et très soucieux du droit de propriété vont cheminer dans les esprits mais ne s'inscriront dans le droit qu'au siècle suivant.

La loi de 1913 sur les Monuments Historiques consacre la puissance de l'idée de patrimoine national qui s'impose à la propriété privée. La mesure la plus forte, le classement, peut être acquise contre le propriétaire (après avis du Conseil d'Etat). On note la persistance de la notion d'inventaire née en 1791

dans la formule de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, déclinaison plus légère du classement.

La loi de 1913, par sa concision, assure son adaptabilité et donc sa pérennité : «peut être classé monument historique tout édifice présentant un intérêt national du point de vue de l'art ou de l'histoire». Cette définition très générale et donc très souple a permis à la loi d'accompagner l'évolution constante de notre vision du patrimoine depuis un siècle.

Elle impose l'Etat face à des collectivités locales trop nombreuses, donc trop petites pour avoir une capacité d'expertise et de financement sur des monuments qui dépassent largement le cadre communal.

La loi de 1930 sur les sites, calquée sur la loi de 1913 ouvre une certaine forme de déconcentration : elle impose la consultation de la Commission Départementales des Sites, présidée par le préfet, mais composée d'acteurs locaux. La responsabilité ultime reste ministérielle pour le classement, l'Architecte des Bâtiments de France pour l'inscription, c'est-à-dire que la responsabilité reste étatique.

En 1943, la loi sur les abords consacre l'expertise de l'Etat sur les périmètres urbains autour des monuments historiques classés ou inscrits en imposant l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France.

Dans les années soixante, il faut noter la création de l'Inventaire Général des Richesses Artistiques de la France et des services régionaux correspondants. Ce dispositif d'expertise prépare souvent les protections par les inventaires de terrain qu'il réalise mais n'est pas systématiquement en lien avec les acteurs locaux et n'a pas toujours recherché cette connexion et les effets qu'elle aurait pu avoir sur les documents d'urbanisme.

1962 est l'année de la Loi Malraux sur les secteurs sauvegardés. C'est un système d'urbanisme très sophistiqué et très centralisé puisque la conduite de la procédure, le choix des maîtres d'œuvre, son financement, relèvent de l'Etat.

La doctrine des secteurs sauvegardés est par ailleurs élaborée par une Commission nationale des Secteurs Sauvegardés qui siège auprès du ministre. Ce n'est pas lui qui la préside, mais un élu local (pendant une vingtaine d'années Robert Poujade, député-maire de Dijon), ce qui exprime l'intention d'une certaine parité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La décentralisation de 1982, si elle transfère nombre de compétences à ces collectivités suscite parallèlement une déconcentration de nouvelles responsabilités au profit des échelons locaux de l'Etat, en particulier des préfets. On verra ses effets dans des textes sur le patrimoine.

En 1983, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP), système inspiré du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), mais accordant plus d'initiative aux communes, notamment à travers un groupe de travail qui encadre le chargé d'études, marquent le rapprochement avec les collectivités locales. Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) qui les remplacent accentuent cette évolution.

En 1987, l'Inventaire Supplémentaire des Monuments Historiques, qui était traité au niveau national par la Commission supérieure des monuments historiques est reconcentré au niveau régional après examen de la Commission régionale du patrimoine et des Sites. C'est désormais le préfet de région qui prend les arrêtés d'inscription au titre des monuments historiques ramenant ainsi cette politique de protection au niveau local, même si elle reste sous contrôle de l'Etat.

Parallèlement, les services régionaux du Ministère de la Culture se développent, tout comme leur antenne départementale : le service départemental de l'architecture et du patrimoine. Pour autant, il n'existe aujourd'hui aucun dispositif de protection pérenne du patrimoine historique autre qu'étatique.

## 2 - Apports du patrimoine naturel

Dès les années soixante, un texte apporte un éclairage nouveau sur les modalités de protection : la loi de 1960 sur les parcs nationaux organise un outil de gestion, l'établissement public du parc, doté de crédits et de personnel, afin de permettre une applicabilité effective de la protection de la nature et des paysages (règlement contrôlé par des gardes). Les établissements qui gèrent les parcs nationaux permettent aussi une association des partenaires locaux à travers leur conseil d'administration. Cela reste une création étatique, donc peu de parcs nationaux sont créés : sept jusqu'en 2005, trois depuis 2007, année de modification de la loi sur les parcs nationaux qui accorde encore un peu plus de place aux collectivités locales dans les plans de gestion des parcs.

En 1967, la création des parcs nationaux régionaux répond à une attente d'un dispositif plus souple que les parcs nationaux, et moins contraignant dans la protection : ce sont des outils de développement local dans le respect de l'identité des terroirs. Créés par le Conseil Régional avec accord du Ministère de l'Environnement qui garde le contrôle du label, bénéficiant de financement essentiellement locaux, ils se sont multipliés depuis une décennie et sont maintenant au nombre de 52.

En 1975, le conservatoire du littoral est créé sur l'exemple du National Trust britannique : il acquiert des terrains qui deviennent de ce fait soustraits à l'urbanisation, et inaliénables, et en laisse la gestion aux collectivités locales.

Le succès de ce dispositif complètement financé par l'Etat est incontestable. Il marque une évolution sensible de la position de l'Etat puisqu'après s'être assuré de la maîtrise foncière par acquisition (au besoin par l'usage du droit de préemption), il confie l'entretien, l'aménagement (minimaliste) et la gestion de ces espaces au niveau local. Il ne s'agit pas d'un simple transfert de charges, mais bien d'un partenariat où les rôles respectifs du Conservatoire et des communes sont étroitement complémentaires : il est plus aisé pour un établissement national de mener des négociations foncières parfois délicates (et pas seulement en Corse), et plus efficace de gérer des terrains sur place. Cette prise de conscience du rôle incontournable des collectivités locales dans la gestion des espaces naturels protégés, même sur une base nationale, va inspirer les textes nouveaux, élaborés par le ministère de l'Environnement depuis sa création en 1970.

En 1976, la loi sur la protection de la nature crée les réserves naturelles, système complètement étatique, mais qui organise une association d'acteurs locaux dans un souci de suivi et de contrôle effectif de la réglementation applicable. Ainsi beaucoup de réserves naturelles sont elles gérées par un comité local (créé par un arrêté préfectoral) qui associe scientifiques et élus.

Les arrêtés de protection des biotopes qui sont comme des réserves naturelles locales sont décidés par arrêté préfectoral et restent donc un système de protection relevant de l'Etat.

Dans les années quatre-vingt, la création des Directions Régionales de l'Environnement et la définition des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF) permettent de franchir une nouvelle étape : les inventaires nationaux du patrimoine naturel vont trouver un débouché opérationnel par leur mise à disposition des communes pour leurs plans d'urbanisme.

On est passé naturellement d'un système d'inventaire à un système de protection sanctionné par la jurisprudence, de nombreux plans locaux d'urbanisme ou projets d'investissement ayant été annulés pour cause d'ignorance volontaire de ces inventaires.

En 1982, la loi de décentralisation de l'urbanisme transfère le droit des sols et les autorisations de construire aux communes qui se sont dotées d'un document d'urbanisme. C'est dans ce mouvement de décentralisation que se situe la loi de 1985 qui instaure le système des Espaces Naturels Sensibles au profit des départements. Système original qui crée une ressource et des moyens juridiques. Instauré dans un tiers des départements français, surtout sur le littoral et en montagne. Le département de Meurthe-et-Moselle l'a voté et

une cinquantaine de sites naturels remarquables ont été acquis et restaurés sur cette base : vallon et étang de Bellefontaine à Champigneulle, îles du Foulon et de l'Encensoir à Tomblaine.

C'est, depuis l'invention des parcs naturels régionaux en 1967, le deuxième dispositif de protection mis à disposition des collectivités locales ; on pourrait même dire que c'est le premier à instaurer un outil de protection pérenne du patrimoine naturel décentralisé puisque les parcs régionaux peuvent être dissous dans les mêmes conditions qu'ils ont été créés par délibération du Conseil Régional. Les espaces naturels sensibles des départements sont acquis par le Conseil Général et rentrent dans le domaine public départemental. C'est donc un dispositif qui a une réelle pérennité dans le temps et qui est peu sensible aux variations politiques de l'assemblée départementale.

En 1985 et 1986 les Lois littoral et montagne sont votées : elles instituent des conseils de rivages ou de massifs qui associent les élus locaux aux politiques d'aménagement et de protection menées sur la base de ces lois spécifiques à ces territoires très convoités et donc très grignotés par l'urbanisation.

La loi de proximité de 2002 permet la création de réserves naturelles régionales, créés pour au moins six ans à l'initiative du conseil régional : on a ainsi une extension décentralisée d'un outil créé par la loi de 1976 et réservé jusqu'alors à l'Etat.

On voit donc que dans le champ du patrimoine naturel, quelques avancées ont été réalisées dans le sens d'une plus grande responsabilisation des collectivités locales à sa protection ; il ne s'agit pas de transferts, mais d'invention d'instruments juridiques originaux.

### **3 - À la recherche d'un nouvel équilibre**

Cette évolution dans la protection de la nature, l'accroissement des transferts opérés au profit (ou parfois au détriment) des collectivités territoriales, la révision générale des politiques publiques, tout concourt à la recherche d'un nouvel équilibre. La notion de patrimoine national reste non seulement pertinente elle est toujours d'actualité. Aujourd'hui comme depuis la Révolution la capacité d'expertise, de contrôle, d'arbitrage et de régulation des enjeux majeurs liés à notre héritage historique doit demeurer à un niveau qui échappe aux contingences locales, c'est-à-dire à l'Etat.

La Commission nationale des monuments historiques, héritière de la Commission supérieure créée en 1843, l'Inspection générale créée en 1830 illustrent le rôle que l'Etat doit continuer à assumer pour le patrimoine national. Les enjeux économiques qui lui sont liés, la part du produit national brut

due au tourisme patrimonial justifie aussi l'attention de l'Etat sur ce champ de compétences.

Pour autant, cela ne signifie pas que rien ne doit changer...

Déjà les Archives fonctionnent sur un mode paritaire qui a fait la preuve, depuis des décennies, de son efficacité. Gérés, financés par les départements, les services départementaux des archives portent parfaitement une politique nationale, encadrée par tout un appareil législatif et réglementaire national.

Le transfert de l'Inventaire national des richesses artistiques de la France, créé par André Malraux en 1960, s'il a inquiété les personnels en 2007 a montré depuis tous ses avantages : cet important outil de connaissance de notre patrimoine local, porté par les services régionaux de l'Inventaire a conféré aux Régions une dimension culturelle nouvelle. Elles disposent désormais d'une capacité d'expertise sur le patrimoine historique qu'elles peuvent partager aisément avec d'autres collectivités, départements, communes et elles ne s'en privent pas, notamment pour l'élaboration des documents d'urbanisme qui, jusque là ignoraient les bases de données de l'Inventaire. Ainsi dans la perspective de la révision du secteur sauvegardé de Nancy, le service régional de l'inventaire participe activement à la mise en œuvre du fichier d'immeubles qui permettra de refonder le plan de sauvegarde et de mise en valeur sur des bases plus scientifiques et plus actuelles.

Une opération spectaculaire de l'Etat a été de céder ces dernières années aux collectivités locales quelques monuments historiques lui appartenant. Cela ne pose pas de problèmes particuliers s'agissant de collectivités qui sont à l'échelle de ces édifices comme c'est le cas pour le Haut-Koenigsbourg. D'ailleurs les collectivités ne se bousculent pas. On songe aussi à la ville de Lunéville qui avait opportunément transféré la propriété du château au département : ce qui aurait pu apparaître comme un abandon de souveraineté et d'identité locales s'est révélé, même indépendamment de l'incendie, une manière de situer la gestion de ce patrimoine lorrain et national à son bon niveau, qui ne peut être celui d'une ville moyenne confrontée par ailleurs à des problèmes et à des charges bien lourds.

On peut s'interroger sur l'évolution de divers outils de protection du patrimoine historique.

Les textes nouveaux concernant les secteurs sauvegardés simplifient un peu et déconcentrent au niveau du préfet de département certaines phases de la procédure qui reste largement nationale. D'ailleurs les maires consultés dans le cadre de cette réforme, et du bilan établi depuis la création des secteurs sauvegardés en 1962, ont tous souhaité que le ministère de la Culture garde un

rôle majeur dans cette politique et que son représentant local, l'Architecte des Bâtiments de France, garde sa place dans l'instruction des permis de construire et de démolir.

Quelques parlementaires ont bien tenté de réduire le rôle de ce fonctionnaire dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, mais de nombreuses interventions d'autres parlementaires et d'associations nationales ont eu raison de cette tentative

On pourrait s'interroger sur l'avenir de l'inscription à l'inventaire au titre des monuments historiques. Depuis que ce dispositif issu de la loi de 1913 est piloté au niveau régional, une véritable politique de protection locale s'est développée. A partir des travaux de l'Inventaire régional, des apports des universités, des sociétés savantes et des associations de protection, de véritables programmes d'inscription au titre des monuments ont été menés à bien. Ainsi, en Franche-Comté, la quasi-totalité des fontaines, lavoirs, mairies-lavoirs qui abondent dans les villages et les bourgs et qui parfois rivalisent d'ingéniosité technique et d'expression décorative est-elle maintenant protégée à l'inventaire des monuments historiques. En Lorraine, des sessions entières de la Commission régionale du patrimoine et des sites ont été consacrées à la protection du patrimoine industriel du 18<sup>ème</sup> siècle aux années soixante, ou aux sites de mémoire liés aux guerres.

Il me semble que le moment serait venu de décentraliser cette branche des monuments historiques en en confiant la décision finale au président du Conseil régional. Ce serait une façon de reconnaître la responsabilité directe d'une grande collectivité territoriale dans la protection et la gestion d'un patrimoine qui, tout en exprimant l'identité d'une région, reste un bien commun national. Il resterait à transposer dans le droit des collectivités locales le concept de pérennité dans le temps long de ces protections afin qu'elles ne soient pas soumises aux aléas des changements d'assemblées, mais c'est une question de technique du droit que l'on peut aisément résoudre ; de nombreux pays européens riches en patrimoine historique nous ont devancé sur ce terrain.

Les documents d'urbanisme en vigueur depuis la loi solidarité et renouvellement urbain de 2000, les plans locaux d'urbanisme pour les communes, peuvent comporter des dispositions patrimoniales. L'article L 123 permet en effet d'édicter des prescriptions de protection des façades d'un édifice, d'un alignement, ou d'éléments d'accompagnement de l'architecture : clôtures, jardins de devant. A Nancy c'est par exemple le cas pour la rue des Goncourt. Mais ce qu'un document d'urbanisme, voté par un conseil municipal dispose, un conseil municipal suivant peut parfaitement le supprimer. Ces dispositifs de protection prévus par les PLU n'ont donc pas la pérennité qu'exige le

patrimoine. Il en est de même pour les schémas de cohérence territoriaux, planification d'urbanisme supra communaux, qui peuvent inclure des zones protégées au titre du patrimoine historique ou naturel même si l'échelle de ces documents en rend la révision plus difficile.

Ce panorama des outils juridiques de la protection du patrimoine dans notre pays donne le sentiment de l'abondance, sinon de la redondance ; mais il faut être conscient que la plupart des grands sites français, historiques ou naturels qui ont gardé leur authenticité ont pu le faire grâce au droit et au contrôle de son application. C'est le cas dans la plupart des pays d'Europe occidentale. En France ce droit est essentiellement étatique et globalement efficace ; il est plutôt bien accepté par la population, surtout en milieu urbain. Le regain d'intérêt pour les mémoires de toutes sortes a d'ailleurs entraîné une forme d'inflation de l'idée de patrimoine dont le tri postal à Nancy est une bonne illustration. Et pourtant les atteintes au patrimoine continuent : la démolition du pavillon directorial des brasseries de Champigneulle en est un exemple local. C'est pourquoi je plaide non pas pour de nouveaux instruments juridiques, mais pour une plus grande responsabilité des acteurs locaux dans le champ du patrimoine.



## Discussion

Le président remercie Denis Grandjean de tout ce qu'il nous a appris et demande ensuite à l'orateur ce qu'il en est de la question du droit moral du créateur ? Denis Grandjean répond que ce droit lui paraît un peu abusif en France, et cite l'exemple de la fondation *Le Corbusier*, qui a le monopole de toutes les images sur les bâtiments *Le Corbusier*.

La discussion se poursuit avec M. Vicq qui tient à souligner l'importance d'un texte qui n'a pas été évoqué et qui est celui de la loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'état : aujourd'hui, la sauvegarde des bâtiments religieux est dramatique pour les communes, qui, en 1905, ont été chargées de leur entretien. Par ailleurs, si la législation en vigueur est mise en œuvre par des «agents publics», il faut noter que 4 000 associations privées unissent leurs efforts pour réhabiliter le patrimoine, en particulier, celui dit de proximité, celui qui n'est ni classé, ni inscrit. Enfin, une récente disposition législative retire aux architectes en chef des Monuments Historiques, leur «compétence territoriale réservée», et permet à chacun d'eux d'exercer librement sur l'ensemble du territoire. L'orateur confirme toutes ces remarques.

François Guillaume se demande si le pouvoir des architectes des Bâtiments de France n'est pas trop abusif ? Réponse négative de D. Grandjean ; puis

Dominique Flon fait remarquer que certaines zones rurales présentant des erreurs, devraient être prises en considération, et déclare que 36 600 communes en France, sont quasiment ingérables. Avis conforme de D. Grandjean.

L'abbé Bombardier s'étonne du pourcentage accordé aux architectes, sur les travaux de certaines entreprises ; D. Grandjean déclare que cette pratique est habituelle et n'en compromet pas la qualité.

Lucien Geindre, Thierry de Lambel et François le Tacon participent activement à la discussion et c'est ensuite Alain Larcen qui déclare : La justification de la sauvegarde du patrimoine, préoccupation majeure de notre temps, vient en remords de tant de destructions dont notre pays, a été, avec l'Angleterre sous Henry VIII, trop coutumier : Guerre de religion, Révolution, mais aussi simples effets de mode : l'aile Louis XV à Fontainebleau entraînant la destruction des chef d'œuvres des fresques du Primatice de la galerie d'Ulysse ; ou d'intérêt : l'abbaye de Cluny détruite sous la Restauration pour fournir des pierres à des entrepreneurs ou des modernisations urbaines : Haussmann à Paris. Louis Réau, l'historien de l'art, a consacré deux ouvrages à ces monuments majeurs qui disparurent. L'abbé Grégoire s'est associé à Alexandre Lenoir pour la sauvegarde des monuments français, et a créé le terme de vandalisme. Maurice Barrès a prononcé un plaidoyer éloquent à la chambre, sur la grande pitié des églises de France.

A Nancy, je suis fier d'avoir demandé, le premier, dans le modeste bulletin du musée des beaux arts, l'application de la loi Malraux. Mais le périmètre sauvegardé a d'abord été limité à la vieille ville, puis étendu au quartier de la cathédrale sans reprendre plus, le tracé de la ville de Charles III, dont la disparition partielle est une honte. Enfin, j'attire l'attention sur la difficile sauvegarde du patrimoine hospitalier, qui en raison de l'emprise au sol, et des extensions de modernisation nécessaire, ne tiennent pas suffisamment compte des bâtiments anciens, datant du XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles. Enfin, à Nancy l'hôpital Villemain, les bâtiments initiaux de l'hôpital central, l'institut botanique, non classés, risquent de disparaître. Denis Grandjean approuve totalement.