

Mission d'évaluation de l'application de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

Synthèse de la Demeure Historique sur certains dispositifs

Audition du 21 mai 2019

La loi LCAP met en avant, pour les acteurs opérationnels que nous représentons, propriétaires-gestionnaires de monuments historiques privés, deux grands sujets principaux :

- Les abords des monuments historiques.

Si cette grande réforme votée en 2016 ne nous semble pas mauvaise dans ses principes, nous sommes en revanche très perplexes quant à sa pérennisation, suite notamment aux dérogations votées moins de 2 ans après dans le cadre de la loi ELAN qui affaiblit grandement le rôle de l'État et des ABF dans ces espaces protégés.

- Les CRPA.

Ces nouvelles commissions régionales, dont le fonctionnement semble satisfaisant, pourraient se voir attribuer de nouvelles compétences et un rôle de médiation étendu à certains sujets de cohérence de politique territoriale du patrimoine.

En complément, La Demeure historique souhaite que l'article L. 621-42 du Code du patrimoine introduit par la loi LCAP soit étendu à tous les monuments historiques. Pour l'instant, seule l'utilisation commerciale des images représentant les domaines nationaux énumérés à l'article R. 621-98 du Code du patrimoine est soumise à autorisation et susceptible de donner lieu à une redevance.

I. ABORDS

En résumé :

- Normalisation du terme *périmètre délimité des abords (PDA)* ou *abords* en lieu et place de *périmètre de protection*.

- Nouveau mécanisme des abords (renversement du régime précédent) :

*Périmètre de droit commun : le périmètre des abords est délimité au cas par cas.

Le critère de covisibilité est supprimé. Mais, selon l'ancienne ministre de la culture, Audrey Azoulay, la covisibilité fait partie des critères de délimitation des périmètres.

*Périmètre par exception : 500 mètres + covisibilité.

- Article L.621-32 du Code du patrimoine : tous les travaux effectués au sein de ces périmètres doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de l'ABF.

- Clarification de la hiérarchie des servitudes :

*Le régime des travaux sur MH l'emporte sur toutes les servitudes ;

*Le régime des abords est suspendu si le monument se situe dans un SPR ;

*Si cumul site classé + abords, l'autorisation délivrée au titre des sites classés vaut pour les abords ;

*Si cumul site inscrit + abords, les abords priment.

1. Sur le terrain

-Nous avons eu un retour de terrain sur la création d'un PDA. Cela n'est pas suffisant pour en tirer une conclusion ou un apprentissage mais il est important de rester attentif pour éviter les écueils qui existaient lors de l'élaboration des périmètres de protection modifiés (PPM).

-La DH avait demandé, lors des auditions parlementaires pour le vote de la loi, une consultation préalable du propriétaire au moment de l'élaboration du projet. Nous avons obtenu que le propriétaire

du monument soit obligatoirement consulté au moment de l'enquête publique. Ce qui est déjà un mieux.

- Pour autant, nous restons persuadés que seule une communication en amont avec tous les acteurs permettra de mieux appréhender les zones à protéger.

Proposition :

- Réaffirmer solennellement la prise en compte de la covisibilité lors de l'élaboration des PDA.
- Mettre en place une consultation du propriétaire *in situ* au moment de l'élaboration du projet, ce qui permettra de mieux visualiser les zones à inclure dans le PDA et de réduire les éventuels contentieux.

2. Sur les ajouts de la loi ELAN

a. Initiative du PDA

Comme voté dans la loi LCAP, le périmètre délimité des abords (PDA) était normalement proposé par l'architecte des bâtiments de France (ABF). Mais la loi ELAN a ouvert cette initiative aux collectivités territoriales.

Cela nous semble être très dangereux car il y a ici une potentielle collusion d'intérêts et des dérives permettant aux collectivités d'empiéter à nouveau sur les compétences propres aux ABF, seuls titulaires de cette mission de service public et garants de la conservation et de l'entretien des espaces protégés.

Les périmètres délimités des abords des monuments historiques sont destinés à recentrer l'intervention de l'ABF sur les espaces à forts enjeux patrimoniaux. Ils ne peuvent donc être proposés que par ce dernier, **surtout depuis que la loi LCAP a supprimé la notion de lien visuel qui conditionnait auparavant la portée de son avis.**

b. Délivrance de l'autorisation + recours contre l'avis de l'ABF

- La Loi ELAN a introduit la possibilité pour une collectivité de délivrer un projet de décision à l'ABF. Comme nous l'avons évoqué précédemment, il semble invraisemblable de maintenir une protection du patrimoine efficiente si l'ABF est dépouillé de toute sa compétence. La prochaine étape sera peut-être de faire signer l'avis directement par le maire.

Cela s'apparente, pour les associations de protection du patrimoine, à une dérive dangereuse vers une omnipotence des maires, sans verrou étatique.

- À cela s'ajoute une réforme du recours contre l'avis de l'ABF. Il s'agit d'une possibilité offerte aux collectivités et aux pétitionnaires d'une autorisation d'urbanisme. La loi a prévu « de simplifier les recours auprès du préfet de Région ».

La loi LCAP avait réintroduit en 2016 le rejet tacite du recours à l'issue du délai de deux mois en l'absence de réponse du préfet de région au recours dont il a été saisi. Maintenant, le silence vaut accord. Pourquoi ce nouveau revirement ?

c. Modification de l'avis conforme pour certaines opérations

- La loi ELAN a rendu l'avis des ABF consultatif dans les abords des monuments historiques et les sites patrimoniaux remarquables pour les travaux d'installation d'antennes de téléphonie mobile et pour les travaux envisagés pour lutter contre les habitats insalubres.

Si les monuments historiques bénéficient depuis 1943 d'une protection de leurs abords, c'est que l'État a trouvé un intérêt public à sauvegarder un ensemble. Il est à rappeler que la servitude d'utilité publique des abords, récemment réformée par la loi relative à la liberté de la création, l'architecture et au patrimoine (LCAP), est née de la relation de dépendance visuelle et esthétique qui existe entre un monument et son environnement, et de la nécessité d'en assurer l'intégrité au bénéfice de la

collectivité. La personne clef de ce dispositif est l'ABF, gardien de la bonne intégration paysagère des projets soumis à son autorisation.

Nous rejoignons donc totalement l'avis de l'Ordre des Architectes qui a estimé dans sa contribution du 18 décembre 2017 qu'« *il n'est (...) pas concevable d'autoriser l'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile, de leur système d'accroche au sol et de leurs locaux et installations techniques sur des monuments historiques ou à leurs abords, sans l'accord de l'ABF* ».

Il existe de nombreux cas de bonne intégration paysagère de ces antenne-relais, mais également des cas désastreux. Afin d'éviter le pire dans les années à venir, il est primordial de conserver le système d'autorisation préalable, car l'ABF est le seul garant de cette bonne intégration environnementale. Loin d'être un censeur, il est une force de proposition (par exemple en matière de prescription aux abords d'un monument historique ou pour l'élaboration des nouveaux périmètres délimités des abords). Les investissements des opérateurs ne sauraient se faire au détriment de la richesse collective que sont les monuments historiques et leurs abords.

Constat général :

- Moins de 2 ans après le vote de la loi LCAP, la loi ELAN a opéré de graves entorses au régime des abords en réduisant les compétences des ABF au profit des collectivités et en instaurant un régime dérogatoire. Ce qui, en tant qu'association nationale, nous interroge quant à la volonté du législateur et du gouvernement de protéger le patrimoine et son environnement.
- Cette instabilité juridique chronique des normes et ces revirements sont contraires aux objectifs de protection de ces espaces protégés qui souffrent déjà beaucoup de l'urbanisation, de la multiplication des dossiers et du manque de moyens des services des ABF.
- La place et le rôle des ABF est primordial et central dans les abords. Au lieu de leur amputer une partie de leurs missions, l'État doit leur allouer les moyens nécessaires pour qu'ils puissent s'investir dans cette mission d'intérêt général qu'est la protection des abords des monuments historiques.

Propositions :

- Revenir à l'esprit de la loi LCAP en laissant à l'ABF son rôle de pilote des projets de PDA, et à son bon soin la rédaction de ses avis. Ceci n'empêche pas les communes, dans un esprit collaboratif, de formuler à l'ABF des propositions motivées, comme peut le faire également le propriétaire-gestionnaire, privé ou public, du monument générant la protection.
- Maintenir une stabilité juridique du régime des abords.
- Revaloriser le rôle des ABF en leur fournissant les moyens (humains et financiers) pour réaffirmer l'importance de la protection des abords.

Remarque sur les réformes en cours concernant les sites protégés au titre du Code de l'environnement.

Nous souhaiterions attirer enfin votre attention sur les projets de décrets soumis à la consultation du public, qui ont pour objet de :

- supprimer une partie des sites inscrits considérés notamment comme *irréversiblement dégradés ou couverts par une autre protection de niveau au moins équivalent*.

Se pose la question de l'efficacité de ce dispositif et de la nécessité de le renforcer pour mieux protéger les sites qui demeurent inscrits et ainsi éviter de nouvelles suppressions dans quelques années.

En outre, les doubles protections permettent de protéger des intérêts différents, ne couvrant pas forcément exactement les mêmes zones. En cas de cumul, il est donc primordial de vérifier que la même partie du territoire soit couverte par un dispositif.

- déconcentrer la délivrance des autorisations de travaux en sites classés.

Si nous ne sommes pas opposés à ce principe de transfert aux préfets des autorisations spéciales aujourd'hui délivrées par le ministre chargé des sites, il nous semble impératif que, comme pour les nouvelles CRPA, un collège spécifique associatif soit créé au sein des commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), ces dernières délivrant un avis obligatoire pour les projets

susceptibles de modifier significativement l'aspect d'un site classé. Ce collège des associations pourrait intégrer des associations de protection du patrimoine dès lors que les sites peuvent intégrer des éléments bâtis.

Enfin, il nous semble que cette déconcentration rend nécessaire l'élaboration d'une instruction nationale interministérielle afin de conserver une cohérence de la politique en matière de sites classés sur tout le territoire.

Une note est en cours d'élaboration sur le sujet.

II. CRPA

La Loi LCAP a créé la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA). Elles reprennent notamment les missions de la commission nationale des monuments historiques (CNMH) et des commissions régionales du patrimoine et des sites (CRPS), qui sont supprimées.

Un des principaux changements tient au fait que les présidents des nouvelles CNPA et CRPA sont des élus et non plus des agents de l'Administration. Si cela nous inquiétait de prime abord, et en l'absence de retour (négatif) de la part de nos délégués qui siègent dans ces commissions (section 2 et 3 de la CNPA, section 1 et 2 des CRPA), nous n'avons pas d'objections à faire sur leur fonctionnement.

Au contraire, il nous semble que ces commissions, notamment régionales, devraient voir leurs compétences élargies.

1. Dans le domaine de l'éolien

Lors du vote de la loi LCAP, un amendement, présenté par le Sénateur Gilles Barbier, avait fait couler beaucoup d'encre. Cet amendement prévoyait qu'en cas de covisibilité d'un monument historique avec des éoliennes dans un périmètre de 10 km, le projet devait recueillir l'avis conforme de l'ABF (selon la même procédure que les abords). Adopté en 1^{ère} lecture au Sénat, il avait été modifié en 2^{ème} lecture par le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale, Patrick Bloche, en substituant l'avis de l'ABF à l'avis de la CRPA. Un consensus parlementaire avait été trouvé sur le sujet mais cédant au lobby éolien, la ministre de la Culture avait demandé la suppression de cet amendement.

Alors que l'éolien fait face à des critiques de plus en plus vives de toutes parts, remettant en cause son utilité et sa valeur ajoutée dans le « mix énergétique », qui pointent également sa nocivité (sur le plan environnemental et de la santé), ne serait-il pas judicieux de remettre à l'ordre du jour cette proposition intelligente afin qu'un organe *ad hoc* puisse juger des nuisances aux perspectives monumentales et ainsi écarter les projets trop dommageables aux paysages ?

2. En matière de sélection des dossiers de monuments en péril bénéficiaires du loto du patrimoine

Si le loto du patrimoine est indéniablement un succès populaire favorable au patrimoine, il n'en reste pas moins que sa mise en œuvre a conduit à d'importantes confusions et a été marquée par un manque de transparence, notamment en matière de sélection des dossiers.

Malgré l'intervention volontaire des Directions régionales des affaires culturelles dans l'identification des dossiers relevant de leur compétence territoriale, aucun avis des services de l'État n'était requis dans le processus de sélection des dossiers, processus défini pour l'essentiel par la Fondation du patrimoine. S'il est vrai que cette dernière a dû mettre en place le loto 2018 dans un temps contraint, il aurait été souhaitable que d'autres acteurs du patrimoine – à la fois nationaux et locaux – interviennent dans ce processus soit en jouant un rôle d'intermédiaire et/ou de référent, soit en mettant à profit ses connaissances du territoire et/ou, plus précisément, des projets pour appuyer la candidature de certains dossiers. Malgré l'effort de concertation constaté pour la sélection des projets de l'édition 2019 du loto, les CRPA n'ont pas été impliquées, alors qu'il nous semble qu'elles pourraient

avoir un rôle à jour dans ce domaine et ainsi améliorer la lisibilité auprès des porteurs de projets dans les modalités de sélection.

Proposition : Regroupant aux côtés des représentants de l'État, des élus, des associations du patrimoine et des personnalités qualifiées, il faudrait élargir le champ de compétence des CRPA afin qu'elles donnent un avis sur les projets éoliens affectant des monuments historiques dans un rayon de 10km.

Proposition : De la même manière, les CRPA pourraient intervenir lors de la sélection des dossiers des monuments en péril présentés dans le cadre du loto du patrimoine.

III. Droit de reproduction de l'image des monuments historiques

La Demeure Historique avait déposé un amendement présenté par le Sénateur Louis-Jean de Nicolay sur le droit de reproduction de l'image d'un monument historique, public ou privé.

Aux termes de l'article L621-29-1 du Code du patrimoine, « le propriétaire a la responsabilité de la conservation du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ». Une responsabilité morale devant la collectivité, mais également financière par les coûts que représentent la restauration et l'entretien de tels bâtiments.

Aussi, à l'heure où les aides budgétaires de l'État et des collectivités territoriales diminuent, il est primordial de trouver de nouvelles sources de revenus pour entretenir le patrimoine national.

Il est de jurisprudence constante depuis l'arrêt « Hôtel de Girancourt » du 7 mai 2004 que, sauf à prouver un trouble anormal de jouissance, l'image de ces monuments historiques peut être utilisée et mise en valeur par toute personne sans qu'aucune redevance ne soit versée au propriétaire-gestionnaire à ce titre.

Si les utilisations dans le cercle privé et familial ne posent aucun problème, en revanche, il est tout à fait anormal qu'une entreprise commerciale (agence de publicité, éditeur de cartes postales, etc.) puisse tirer un quelconque profit de l'image des monuments, sans contribuer en quoi que ce soit à leurs charges de restauration et d'entretien.

Cet amendement avait donc pour vocation de rétablir une autorisation préalable du propriétaire pour utiliser l'image de son monument historique, en ajoutant un mécanisme de rémunération de ce dernier lorsque l'utilisation s'effectue à des fins commerciales, cette rémunération devant être nécessairement affectée au financement des travaux.

Il a été rejeté. Toutefois, la ministre de l'époque avait déclaré rester ouverte sur le sujet. D'autant plus que la loi LCAP a inséré une exception pour les domaines nationaux à l'article L. 621-42 du Code du patrimoine. Cette insertion fait suite au combat juridique mené depuis 2011 par le domaine national de Chambord et la Brasserie Kronenbourg. Même si au final, le Conseil d'État s'est prononcé le 13 avril 2018 en faveur de la société commerciale qui utilisait les photos de Chambord à des fins publicitaires, ce litige a permis de changer la donne pour les gestionnaires des 7 domaines nationaux concernés et permettre la reconnaissance d'un droit spécifique quant à l'utilisation commerciale de l'image des monuments dont ils ont la charge.

Proposition : Sur la base de l'exception qui a été insérée pour les domaines nationaux, la Demeure Historique propose de réétudier cette question, notamment au regard de la position du Conseil constitutionnel sur ce texte¹.

¹ Décision n° 2017-687 QPC du 2 février 2018