

N° 19

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi déclaré d'urgence relatif à la répartition des **compétences** entre les **communes**, les **départements**, les **régions** et **l'Etat** et la lettre rectificative n° 516 (1981-1982).*

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

N.B. les propositions de la Commission figurent également dans le tableau comparatif d'ensemble (n° 16, tome II).

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, *vice-présidents* ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Seramy, *secrétaires* ; Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Guy de la Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Jean-François Legendre, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taïtinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Sénat : 409, 516 (1981-1982) 16, 17 et 18 (1982-1983).

Collectivités locales. — *Affaires culturelles - Apprentissage - Communes - Compétences - Départements - Dotation générale de décentralisation - Dotation globale d'équipement - Education - Environnement - Etat - Formation professionnelle - Régions.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER — DISPOSITIONS DU PROJET RETIRÉES DE L'ORDRE DU JOUR	9
I. — L'éducation	9
II. — Sauvegarde du patrimoine et action culturelle	11
CHAPITRE II. — DISPOSITIONS MAINTENUES DANS LE PROJET DE LOI. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE	14
A. — <i>Les principales dispositions du projet</i>	14
B. — <i>Les critiques</i>	15
PREMIÈRE PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES MIS EN DISCUSSION	17
TITRE II — Des compétences nouvelles des communes, des départements et des régions	19
Section 5 : De la formation professionnelle et de l'apprentissage	19
Article 72 : <i>Répartition des compétences entre la région et l'Etat en matière de formation professionnelle et d'apprentissage</i>	19
A. — <i>La situation actuelle</i>	19
1. L'organisation institutionnelle publique	19
2. Le rôle de l'Etat en matière de financement des actions de formation professionnelle	20
B. — <i>La portée de l'article 72</i>	21
Article 73 : <i>Centre de formation d'apprentis</i>	22
A. La situation actuelle	22
B. La réforme proposée	23
C. Les problèmes posés par l'article 73	23
Article 74 : <i>Le programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue</i>	24
A. La situation actuelle	24
B. La réforme proposée	25
Article 75 : <i>Le fonds régional de la formation professionnelle</i>	27
A. La situation actuelle	27
B. La réforme proposée	29
Article 76 : <i>Modification de deux articles du Code du Travail</i>	30

DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES OU DISPOSITIONS RÉTABLIS PAR VOIE D'AMENDEMENT	33
CHAPITRE I. — LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS	36
Article additionnel avant l'article 132	36
CHAPITRE II. — LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET DES SITES (articles 96, 98, 99 et 100 du projet de loi initial)	37
Article 96 : <i>Le collège régional du patrimoine et des sites</i>	38
Texte de l'article	38
Commentaire de l'article	38
Choix de l'échelon régional	38
— La région est le niveau privilégié de l'administration déconcentrée ..	38
— La région était le seul niveau possible	39
Création législative du collège du patrimoine	40
— Une redondance ?	40
— Une précaution inutile ?	40
Composition du collège du patrimoine et des sites	41
Les attributions du collège régional du patrimoine	42
Conclusion	43
Article 97 : <i>Inventaire régional des sites naturels</i>	44
Texte de l'article	44
Commentaire de l'article	44
— Une incantation législative ?	44
— Une disposition incitatrice ?	46
Analyse de la procédure proposée	46
— Initiative	46
— Concertation	46
— L'inventaire	47
— Une restriction	47
— Protection régionale et protection nationale	47
— La demande au ministre	47
— La charge financière	48
Conclusion	48
Article 98 : <i>Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain</i> <i>(Z.P.P.A.U.)</i>	49
Texte de l'article	49
Commentaire de l'article	50
I. — Le système actuel de protection n'est pas satisfaisant	50
A. — Les trois régimes de protection	50
1. Le régime prépondérant : la police des « abords » (loi de 1913)	50
a) Les espaces protégés : les abords	50
b) La protection : l'autorisation au « coup par coup »	51
c) L'agent protecteur : l'architecte des bâtiments de France (A.B.F.)	52
d) Une protection à deux visées	52

2. La protection au titre de la loi de 1930	53
3. La protection au titre de secteurs sauvegardés (loi de 1962)	53
4. Quelques chiffres significatifs	54
B. — Le système actuel est vivement critiqué	54
1. La complexité et le manque de pertinence de l'arsenal législatif	54
2. Le pouvoir discrétionnaire de l'A.B.F.	55
C. — Le bilan du système actuel est globalement bon, mais la loi peut et doit être améliorée	56
1. Le principe de protection posé par la loi de 1913 est plus que jamais de circonstance	56
2. La responsabilité de l'Etat doit être maintenue	57
D. — La législation actuelle peut et doit être améliorée	58
1. Il importe que les collectivités ne soient plus exclues de la décision	58
2. Il est nécessaire que les A.B.F. partagent leur savoir	59
II. — La réforme proposée constitue un progrès capital	60
<i>Examen détaillé des dispositions proposées</i>	61
Premier alinéa :	
1. Sur quels espaces portera le nouveau régime de protection ?	61
a) Première catégorie : les environs des monuments historiques	61
b) Deuxième catégorie : quartiers et sites	62
2. L'appellation des espaces nouveaux : un titre pertinent	63
Deuxième alinéa :	
1. L'initiative des nouvelles zones de protection : un mécanisme OPTIONNEL à la disposition des collectivités	64
2. L'enquête publique	64
3. L'avis du collège régional du patrimoine et des sites	66
4. La création de la Z.P.P.A.U. par arrêté	66
5. L'autorité signataire	66
Troisième alinéa :	
1. Le périmètre de la zone	67
2. Le cahier de prescriptions	67
Quatrième alinéa	70
Conclusion	70
Article 99 : <i>Nouveau régime d'intervention de l'architecte des bâtiments de France. Nouvelles règles de recours contre ses décisions</i>	71
Texte de l'article	71
Commentaire de l'article	71
Premier et second alinéa :	
Art. 13 bis	71
Les travaux soumis à autorisation	72

Troisième alinéa :	
Un droit d'appel de la commune sur l'avis de l'A.B.F.	73
La consultation obligatoire du Collège régional du patrimoine et des sites	74
Le pouvoir de contrôle et d'évocation du ministre	74
Conclusion	75
Article 100 : La substitution des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.) aux « abords » de la loi du 31 décembre 1913	76
Texte de l'article	76
Commentaire de l'article	77
Le caractère facultatif ou optionnel du nouveau dispositif	77
Premier alinéa :	
La rédaction de l'alinéa ne couvrirait-elle pas un malentendu ?	79
Une remarque stylistique	79
Une confusion d'idées ?	80
Deuxième alinéa :	
Le pouvoir d'évocation du ministre	81
Troisième alinéa :	
Les sanctions pénales	82
Quatrième alinéa :	
Aucune zone de protection au titre des sites 1930 ne sera plus instituée	83
Conclusion	84
<i>Conclusions sur les articles relatifs à la protection de l'environnement, du patrimoine et des sites</i>	<i>85</i>
I. — Les nouvelles règles aménagent et complètent le système actuel de protection en lui adjoignant un dispositif complémentaire à caractère facultatif ou optionnel	85
A. — <i>L'ancien système subsiste là où les collectivités ne prennent pas l'initiative de lui substituer le nouveau</i>	<i>85</i>
B. — <i>Le régime général (national et local) de sauvegarde associera donc les régimes de 1913, 1930 et 1962 au nouveau dispositif</i>	<i>85</i>
1. Les monuments historiques ou les sites classés	86
2. Les secteurs sauvegardés	86
3. Abords des monuments historiques ou zones de protection du patrimoine architectural et urbain	86
4. Les sites bâtis inscrits	86
II. — Le bon fonctionnement du nouveau dispositif requiert un effort budgétaire accru	87
1. Les effectifs doivent être étoffés dans les services départementaux de l'architecture (S.D.A.)	87
a) Des postes doivent être créés dans les services départementaux de l'architecture	87
b) La formation professionnelle des A.B.F. doit être améliorée	88

2. Le ministère doit se donner et clairement affirmer une authentique doctrine de protection	89
3. L'Etat doit consentir des dotations convenables à l'incitation dans les zones protégées	90
a) L'ordre de grandeur du budget des monuments historiques	90
b) Les crédits des abords et sites doivent être très sérieusement accrus, leur identification améliorée, leur mobilisation accélérée.....	91
Conclusion	95
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	99

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans une lettre adressée le 22 septembre 1982 au Président du Sénat, le Ministre chargé des relations avec le Parlement a indiqué que le Gouvernement demanderait au Sénat de ne discuter, pendant la session ordinaire, **qu'une partie** des articles du projet de loi relatif au transfert de compétences.

Une lettre rectificative du 27 septembre 1982 a confirmé cette transformation du texte soumis au Sénat : **57** articles, sur les **134** que comportait initialement le projet, ont été ainsi **retirés de la discussion**, et parmi eux la plupart des articles concernant les domaines relevant de la compétence de la commission des Affaires Culturelles. La totalité des dispositions concernant **l'éducation**, y compris celles relatives aux **transports scolaires**, ainsi que l'ensemble des articles concernant **l'environnement, la sauvegarde du patrimoine et l'action culturelle** ont été **retranchés du projet**. En d'autres termes, sur les 29 articles justifiant la saisie pour avis de notre commission, il n'en subsiste que **cinq**, ceux qui composent la section 5 du titre II, relative à la **formation professionnelle**.

Je voudrais tout d'abord souligner le caractère **inacceptable** de l'attitude du Gouvernement. Un texte déposé depuis trois mois sur le bureau du Sénat se voit mutilé un mois à peine avant la date prévue pour sa discussion ; la politique de décentralisation, présentée comme

l'un des objectifs majeurs du Gouvernement, est traitée avec une désinvolture pour le moins étonnante. Il y a là, non seulement un manque de respect envers le Parlement, mais aussi la preuve des hésitations et des reculs du Gouvernement, et de son manque de cohérence interne.

Confronté à une situation totalement imprévisible, j'ai finalement décidé de vous proposer un rapport concernant **l'ensemble des articles concernant votre commission dans le texte initial**, afin que la commission puisse, à toutes fins utiles, donner son sentiment sur l'ensemble des problèmes posés par le texte, et non pas seulement sur les questions de formation professionnelle. Cette proposition, si elle était acceptée, aurait l'avantage de permettre à votre commission de commencer à former son opinion sur des dispositions qu'elle aura à examiner, soit au cours de cette session, si la position du Gouvernement vient à changer à nouveau, soit au cours de la prochaine session, puisque M. Labarrère, dans sa lettre du 22 septembre, précise que les dispositions qui ne seront pas examinées au cours de la présente session le seront au cours de la prochaine session de printemps.

Chapitre premier

DISPOSITIONS DU PROJET RETIRÉES DE L'ORDRE DU JOUR

— Je vais donc commenter brièvement les dispositions du projet retirées de l'ordre du jour de la présente session, et tout d'abord les dispositions relatives à **l'éducation**.

I. — L'éducation

Dans ce domaine, l'on peut classer en trois grandes catégories les articles du projet : décentralisation financière, décentralisation administrative et décentralisation pédagogique.

a) **La décentralisation financière** est limitée aux questions touchant à la propriété des locaux scolaires et aux transports scolaires.

Le projet confie le financement, la construction, l'équipement et l'entretien :

- aux **communes** : des écoles préélémentaires et élémentaires et des collèges ;
- aux **départements** : des lycées et des établissements d'enseignement professionnel ;
- aux **régions** : des lycées et des collèges agricoles ; des écoles de formation maritime et aquacole et des collèges techniques maritimes.

La maîtrise d'ouvrage des travaux de construction des lycées et des L.E.P. qui incombe normalement au département peut être confiée aux communes qui en font la demande.

Par ailleurs, le département reçoit la responsabilité de l'organisation et du financement des **transports scolaires**.

b) **La décentralisation administrative** concerne les questions touchant à la carte scolaire et à l'utilisation des locaux scolaires :

- Le projet confère aux **conseils municipaux** la **compétence** pour fixer l'implantation des **écoles préélémentaires et primaires**.
- En revanche, les **départements** et les **régions** n'ont qu'un **pouvoir de proposition** pour la carte des **collèges**, des **lycées** et **lycées d'enseignement professionnel**.
- La carte des **universités** reste de la **compétence de l'Etat**, après avis des collectivités locales intéressées.

Pour ce qui concerne l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures de classe, le projet de loi reprend dans ses grandes lignes celui qui avait été adopté il y a trois ans et qui fixe le régime des responsabilités et des obligations des parties liées par des conventions.

c) **La décentralisation pédagogique** enfin, dernier volet du projet de loi, ouvre la possibilité aux collectivités territoriales d'organiser des **activités sportives, éducatives et culturelles complémentaires** sous le bénéfice d'en assurer le financement et de ne pas se substituer aux programmes nationaux.

Enfin, le **Maire** se voit conférer la faculté de **modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements scolaires** en raison de **circonstances locales**.

Telles sont brièvement résumées les dispositions du projet de loi relatives à l'éducation.

Ces dispositions, curieusement, sont finalement assez proches de celles du projet déposé il y a trois ans par M. Christian Bonnet. Elles appellent, me semble-t-il, un certain nombre de **critiques** et de **réserves**.

En premier lieu, on peut estimer qu'attribuer aux communes la responsabilité des collèges présente **plus d'inconvénients que d'avantages**. Les collèges, vous le savez, sont très divers par leur taille et leur implantation géographique ; il serait sans doute plus rationnel de faire du **département** le fédérateur des besoins du premier cycle de l'enseignement secondaire, quitte à lui laisser la faculté de transférer par convention des compétences aux communes qui en feront la demande. Ce dispositif éviterait toute dispersion inutile des moyens et permettrait une coordination de la politiquement d'équipement des collèges avec celle des transports scolaires.

En deuxième lieu, il serait logique de confier à la **région** qui reçoit d'importantes compétences en matière de formation professionnelle, **l'ensemble des établissements à caractère technique et professionnel**, y compris les lycées d'enseignement professionnel. Comme ces établissements sont souvent liés aux lycées classiques, et comme le recrutement des lycées déborde fréquemment le cadre départemental, il serait finalement souhaitable de confier l'ensemble des établissements de second cycle de l'enseignement secondaire à la région. On obtiendrait ainsi une répartition claire et cohérente, la commune recevant la responsabilité des établissements **d'enseignement primaire**, le département la responsabilité des établissements **du premier cycle de l'enseignement secondaire**, et la région celle des établissements **de deuxième cycle de l'enseignement secondaire**.

Troisième point : les **transports scolaires**. Le transfert de cette compétence au département paraît acceptable, mais sous réserve que le transfert des ressources que l'Etat y consacre se fasse à hauteur de 65 %, ce qui avait été promis aux départements il y a maintenant six ans. Il faudrait également prévoir que les départements disposent de la faculté de confier aux communes et aux groupements de communes, qui en feront la demande, le soin d'organiser ces transports.

Des trois points qui viennent d'être évoqués découle une conception des responsabilités en matière de **carte scolaire** sensiblement différente de celle qui est inscrite dans le projet. Comme les collectivités locales, tout autant que l'Etat, sont amenées à engager des dépenses (les collectivités locales : des dépenses d'équipements et de transports, l'Etat : des dépenses de personnels), il serait logique que **la carte scolaire soit arrêté conjointement** par le représentant de l'Etat et la collectivité intéressée.

II. — Sauvegarde du patrimoine et action culturelle

Cinq articles (96 à 100) traitent de la protection du patrimoine et proposent une importante réforme, en introduisant :

- 1) une concertation avec les collectivités territoriales ;
- 2) un assouplissement du régime protecteur.

Il s'agit là d'une **réforme judicieuse** correspondant à une imperfection très largement reconnue de la législation actuelle. D'autre part, le projet de loi reconnaît à la région un pouvoir d'initiative pour établir

une liste des sites naturels (non inscrits ou classés par l'Etat) dont elle souhaite assurer la sauvegarde ; la charge financière incombe entièrement à la région. Il s'agit, là encore, d'un complément utile aux formes actuelles de protection du patrimoine naturel.

Le **retrait de ces dispositions**, dont l'application immédiate ne paraissait pas devoir entraîner de difficulté particulière, paraît **incompréhensible**, d'autant que la réforme proposée ne nécessitait aucun **transfert de ressources**.

Puisque la section I du titre II du projet, relative à l'urbanisme, se trouve par ailleurs maintenue à l'ordre du jour, notre commission reprendra à son compte les dispositions que je viens de présenter, par voie **d'amendements** à la section I.

Les autres dispositions du projet concernant l'environnement et la culture n'ont pas d'importance majeure. La raison de leur présence dans le texte du projet n'était pas toujours évidente étant donné leur caractère parfois très ponctuel ; leur retrait est encore moins compréhensible s'agissant d'articles dont l'enjeu était relativement limité.

J'énumère très brièvement les dispositions les plus importantes :

— le **département** reçoit la responsabilité des **chemins de randonnée** ;

— les collectivités locales doivent consacrer **1 % des investissements** concernant les bâtiments scolaires à des œuvres d'art insérées dans l'architecture de ces établissements ;

— les **bibliothèques centrales de prêt** sont transférées aux **départements** ;

— enfin, en ce qui concerne les **bibliothèques classées**, les **musées classés**, et les **services départementaux d'archives**, le projet prévoit une prise en charge intégrale par l'Etat des traitements des **personnels scientifiques d'Etat**.

Les éventuelles critiques portant sur ces dispositions sont principalement d'ordre **financier** et concernent notamment les services départementaux d'archives et les bibliothèques centrales de prêt. Les **services départementaux d'archives** se voient confier des tâches importantes : en particulier, ils sont tenus de recevoir les archives des services extérieurs de l'Etat établis dans le département. Il est nécessaire qu'au moment du transfert, ils disposent de moyens humains et financiers

suffisants ; ils doivent pouvoir conserver, après le transfert, un certain pouvoir de contrôle sur la gestion des archives destinées à leur être confiées. Quant aux **bibliothèques centrales de prêt**, le problème est beaucoup plus aigu : certains départements ne disposent pas de bibliothèques centrales de prêt ; dans d'autres, les bibliothèques centrales de prêt sont dotées de moyens très largement insuffisants. Il est indispensable, préalablement à tout transfert, que l'Etat fasse un effort de rattrapage, de telle sorte que chaque département dispose d'une bibliothèque centrale de prêt et que chacune de ces bibliothèques en service dispose de moyens suffisants pour son bon fonctionnement.

Chapitre II

Dispositions maintenues dans le projet de loi

La formation professionnelle et l'apprentissage

Les dispositions du projet concernant la formation professionnelle (articles 72 à 76), sont les seules à n'avoir pas été retirées du projet.

A. — Les principales dispositions du projet

C'est la **région** qui devient l'échelon essentiel : elle reçoit une **compétence générale** en matière de formation professionnelle.

a) La région :

- arrête un **programme annuel** de formation professionnelle ;
- assure la **mise en œuvre** des actions de formation professionnelle ;
- est compétente en matière **d'apprentissage**.

b) Elle dispose pour cela d'un **fonds régional** qui comprend :

— Les **crédits transférés** par l'Etat correspondant aux compétences transférées.

— Les crédits correspondant aux **versements directs au Trésor** effectués par les entreprises qui n'ont pas engagé de dépenses de formation, ou qui ont engagé des dépenses de formation inférieures au montant légal (1,1 % de la masse salariale).

— Les **crédits votés par le conseil régional** et toute autre ressource qu'il entend affecter à la formation professionnelle.

c) L'Etat reste compétent pour les **actions de portée générale** (stages organisés à l'échelle de plusieurs régions, ou stages organisés **nationalement**) et pour les **actions prioritaires** prévues à l'échelon national.

B. — Les critiques

Le choix en faveur de la **région** est justifié. Cependant :

— Il faudrait préciser les modalités de la **coordination** des programmes arrêtés par les différentes régions. Il est nécessaire d'éviter que toutes les régions ne se concentrent sur le même type de formation ; il serait également tout à fait irréaliste que chaque région cherche à disposer d'un éventail complet de formation.

— Les modalités des **transferts financiers** correspondant aux transferts de compétences doivent être précisées. En particulier, la **rémunération des stagiaires** devrait être prise en compte pour la détermination du montant des crédits transférés. En effet, cette rémunération est fixée par rapport à des montants de référence qui sont fixés par l'Etat : il est indispensable de faire en sorte que l'Etat ne puisse augmenter la rémunération des stagiaires sans augmenter en même temps le montant des crédits transférés aux régions.

Le **principe** du transfert de compétences à la région en matière de formation professionnelle peut donc être approuvé, mais **sous réserve** de certains aspects techniques et surtout financiers du projet.

PREMIÈRE PARTIE

**EXAMEN DES ARTICLES
MIS EN DISCUSSION**

Titre II

DES COMPÉTENCES NOUVELLES DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Section 5

De la formation professionnelle et de l'apprentissage

Art. 72

Répartition des compétences entre la région et l'état en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

L'article 72 affirme la **compétence de principe de la région** dans ce domaine, tout en introduisant certaines **exceptions** correspondant au maintien d'une compétence de l'Etat.

A. — La situation actuelle

1. — *L'organisation institutionnelle publique*

Sur le plan national, le ministre chargé de la formation professionnelle est assisté du **Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi**, organisme consultatif dans lequel sont représentés les partenaires sociaux. Le **Comité interministériel de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi** définit l'orientation politique dans ces domaines. Le **Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi** élabore chaque année un projet de répartition des crédits du fonds ; il est composé de représentants des ministres et de personnes compétentes, désignées par arrêté et choisies parmi les partenaires sociaux.

Sur le plan régional, des structures calquées sur les structures nationales ont été mises en place. L'instance de consultation régionale est le **Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi**, qui est composé de représentants régionaux des partenaires sociaux, de personnalités qualifiées et de fonctionnaires. Un délégué régional à la formation est placé auprès du préfet de région. Il assiste les instances régionales et gère les crédits de l'Etat affectés à la région pour la formation. Une cellule régionale de contrôle se trouve également sous l'autorité du préfet de région. Enfin, l'homologue du Comité interministériel est le **Groupe régional permanent**, composé des représentants régionaux des ministères intéressés : il étudie les besoins locaux et les mesures propres à leur satisfaction (notamment les propositions de programmes publics d'équipements).

Sur le plan départemental, il existe également un **Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi**, qui joue le même rôle que l'instance correspondante à l'échelon régional. Son activité est surtout importante en matière d'apprentissage.

2. — *Le rôle de l'Etat en matière de financement des actions de formation professionnelle*

10,43 milliards de francs ont été affectés en 1982 par l'Etat à la formation professionnelle. L'Etat contribue au financement d'actions organisées :

- soit par des établissements publics,
- soit par des centres privés avec lesquels est passée une convention publique de formation.

Les conventions sont, dans leur majorité, passées par le préfet de région. L'agrément des stages de formation (qui entraîne pour les salariés ou les demandeurs qui les suivent la conservation ou la perception d'une rémunération) depuis une loi de 1978, fait également l'objet de déconcentration régionale. C'est notamment sur la passation de ces conventions et l'accord de ces agréments qu'est consulté le Comité régional mentionné plus haut.

En général, la participation de l'Etat au financement de la formation professionnelle est tournée vers les demandeurs d'emploi et les jeunes.

B. — La portée de l'article 72

a) Cet article pose le principe d'une compétence **générale** de la région pour la « mise en œuvre » des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. L'affirmation de cette compétence ne prend son sens qu'au regard des articles 74 (définition par la région d'un **programme** annuel d'apprentissage et de formation professionnelle continue) et 75 (création d'un **fonds régional** de l'apprentissage et de la formation professionnelle) ; le rapprochement de ces articles et de l'article 72 montre bien la généralité de la compétence régionale.

b) Sans soulever la question des moyens financiers dont disposera la région pour s'acquitter de cette compétence (cette question sera abordée lors de l'analyse de l'article 75), on peut s'interroger sur l'étendue des moyens **institutionnels** à la disposition de la région. Les principaux établissements de formation professionnelle dans leur organisation actuelle paraissent peu adaptés au plein exercice par la région de la compétence qui lui est reconnue. Une réforme de ces établissements tendant à les remodeler en fonction de la nouvelle répartition des compétences serait donc indispensable : or le projet ne fournit aucune indication en ce sens.

D'autre part, le retrait du projet des dispositions relatives à l'éducation prive la région de toute « ouverture » vers le système scolaire. Il est vrai que le projet initial confiait à la région des responsabilités singulièrement limitées dans ce domaine : elle ne recevait notamment aucune compétence en matière d'implantation des lycées d'enseignement professionnel. Il reste qu'en l'absence de **toute disposition** concernant le rôle de la région en matière d'éducation, la portée **pratique** de l'article 72 semble relativement restreinte : par exemple, la région ne sera pas en mesure d'introduire une liaison entre les activités des Universités, des I.U.T. et des L.E.P. ; de même, la mise en œuvre des **programmes régionaux** annuels de formation professionnelle continue et d'apprentissage prévus à l'article 74 risque de se trouver compromise par l'insuffisance des moyens institutionnels accordés à la région.

c) L'article définit également les compétences qui restent confiées à l'Etat. Celles-ci sont de deux ordres. D'une part, l'Etat est compétent pour l'organisation des stages **dépassant le cadre régional**, ainsi que pour l'organisation des stages correspondant aux **orientations prioritaires** déterminées par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. D'autre part, l'Etat est compétent pour les **études et expériences** préparant les stages qu'il organise, ainsi

que pour **l'information** sur ces stages. Il est à noter que la rédaction de l'article 72 est à cet égard ambiguë, laissant penser que l'étude et l'expérimentation restent une compétence exclusive de l'Etat.

Sous les réserves qui viennent d'être faites, concernant le rôle des régions en matière d'éducation nationale, et sous réserve d'un **amendement** tendant à clarifier la rédaction de l'article 72, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Art. 73

Centre de formation d'apprentis

L'article 73 modifie trois alinéas de l'article L-116-2 du Code du Travail, de manière à faire en sorte que les contestations éventuelles des décisions du président du conseil régional en matière d'ouverture des centres de formation d'apprentis suivent les voies contentieuses de droit commun.

A. — La situation actuelle

Les centres de formation d'apprentis (C.F.A.) sont créés par voie de conventions passées entre l'Etat, d'une part, et une ou plusieurs personnes physiques ou morales, publiques ou privées, d'autre part. Les conventions sont signées par le préfet de région après avis du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Les alinéas 3, 4 et 5 de l'article L-116-2 du Code du Travail aménagent une procédure originale de recours et mettent en place certaines garanties, en cas de refus ou de dénonciation d'une convention par l'Etat.

Tout d'abord, la demande de convention doit recevoir une réponse dans les six mois à compter de son dépôt. D'autre part, si cette réponse est négative, ou en cas de dénonciation d'une convention, la décision doit être motivée ; elle est susceptible de recours dans les deux mois :

— soit, s'il s'agit d'un C.F.A. à recrutement **régional**, devant le groupe permanent de hauts fonctionnaires visé à l'article L-910-I du Code du Travail ;

— soit, s'il s'agit d'un C.F.A. à recrutement **national**, devant le comité interministériel visé au même article que précédemment.

Le recours donne lieu à une décision dans les trois mois. Il a un effet **suspensif** lorsqu'il porte sur la dénonciation d'une convention (toutefois, le C.F.A. ne peut accepter aucune inscription nouvelle pendant la durée de l'examen du recours).

B. — La réforme proposée

Le premier alinéa de l'article 72 précise que « la région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, conformément aux règles figurant au Titre premier du Livre premier (...) du Code du Travail ». Le président du conseil régional est donc appelé à exercer les compétences jusqu'ici dévolues au Préfet de région en matière d'apprentissage, en particulier celles relatives au conventionnement des C.F.A.

Le maintien des règles antérieures concernant le recours contre les refus ou dénonciations de conventionnement d'un C.F.A. aboutirait à la mise en cause d'une décision d'un élu devant une instance composée uniquement de fonctionnaires, ce qui est évidemment inacceptable. L'article 73, en supprimant les alinéas 3, 4 et 5 de l'article L-116-2 du Code du Travail, fait en sorte que les recours éventuels contre un refus ou une dénonciation de convention créant un C.F.A. suivent les voies contentieuses de droit commun.

Il est à noter que les dispositions de l'article L-116-2 continuent à être applicables lorsque le C.F.A. bénéficie d'un recrutement national : en effet, le deuxième alinéa de l'article 72 précise que l'Etat reste compétent pour l'organisation de stages « assurés par un même organisme dans plusieurs régions ou accueillant des apprentis ou stagiaires désignés sans considération d'origine régionale ». Dans ce cas, l'Etat reste donc partie prenante à la convention et les recours éventuels continuent à être portés devant le comité interministériel visé à l'article L-910-1 du Code du Travail.

C. — Les problèmes posés par l'article 73

Le maintien des dispositions en vigueur paraît certes incompatible avec la réforme introduite au premier alinéa de l'article 72. Il reste que la solution retenue supprime un certain nombre de garanties accor-

dées aux organismes de formation (obligation de motiver la décision, effet suspensif du recours en cas de dénonciation d'une convention, décision rendue dans les trois mois à l'issue d'un recours). De plus, il paraît peu souhaitable que les décisions du président du conseil régional, lorsqu'il s'agit du refus ou de la dénonciation d'une convention créant un C.F.A., soient directement attaquables devant le juge administratif. D'une part, cette possibilité pourrait avoir un « impact psychologique » néfaste et pousser le président du conseil régional à faire preuve d'une prudence excessive dans ce domaine. D'autre part et, surtout, la lenteur actuelle des décisions de justice, jointe au caractère normalement non suspensif du recours, font que la réforme proposée est fort loin de favoriser les organismes de formation, par rapport à la situation actuelle, en cas de refus ou de dénonciation d'une convention.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 73 sous réserve d'un **amendement** tendant à ce que les recours contre les décisions du président du conseil régional soient portés devant le comité de coordination prévu à l'article 74, et tendant à faire bénéficier les organismes de formation de garanties analogues à celles en vigueur jusqu'à présent.

Art. 74

Le programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue

L'article 74 confie à la région le soin d'arrêter chaque année un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le respect des dispositions de la loi portant approbation du plan national ; il prévoit en outre la mise en place d'une instance de coordination des politiques régionales.

A. — La situation actuelle

1) Même si l'organisation de la formation professionnelle a fait l'objet de nombreuses mesures de déconcentration, la responsabilité de la fixation des programmes reste, à l'heure actuelle, exclusivement attribuée au gouvernement. Des instances de concertation et de coordi-

nation ont cependant été mises en place par la loi n° 75-1332 du 31 décembre 1975. Outre le comité interministériel de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (F.P.P.S.E.) et le groupe permanent de hauts fonctionnaires, qui ont été mentionnés lors de l'analyse de l'article 73, ces instances comprennent le conseil national de la F.P.P.S.E., qui réunit notamment des représentants des pouvoirs publics et des organisations professionnelles et syndicats intéressés et permet donc la mise en œuvre d'une véritable concertation. Les comités régionaux et départementaux de la F.P.P.S.E., dont la composition a été calquée sur celle du conseil national, jouent le même rôle dans les régions et dans les départements.

2) Malgré la centralisation assez forte des institutions actuelles de la formation professionnelle, **d'importantes disparités** existent entre les régions : seules cinq d'entre elles (Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Ile-de-France, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées) présentent un ensemble de formations suffisamment diversifié en ce qui concerne les matières enseignées et les niveaux de qualification susceptibles d'être atteints.

B. — La réforme proposée

1) Les deux premiers alinéas de l'article 74 confèrent à la région la responsabilité de l'élaboration d'un **programme annuel**, établi dans le respect des dispositions du **plan national**. Il s'agit donc en principe, pour la région, de définir les besoins et les objectifs régionaux de formation et de préciser les moyens institutionnels et financiers qui seront utilisés pour la réalisation de ces objectifs.

C'est apparemment une importante responsabilité qui est ici confiée aux régions : en fait, plusieurs éléments viennent limiter la portée de l'article 74. Tout d'abord, l'article 72 a maintenu la compétence de l'Etat pour certaines actions de portée générale ; le programme régional ne couvre donc pas la totalité du domaine de la F.P.P.S.E. D'autre part, la région ne dispose pas d'une entière liberté pour la détermination de son programme, puisque celui-ci doit respecter les normes et critères fixés par la loi portant approbation du plan national. De plus, le programme régional ne peut être légalement arrêté que pour une durée d'un an ; la région n'est donc pas autorisée à prendre des engagements pour une durée supérieure. Enfin, comme on l'a déjà noté à propos de l'article 72, les moyens institutionnels dont dispose la région

restent, dans le cadre du projet, très limités. Pour l'**exécution** de son programme, qu'elle ne pourra d'ailleurs définir que dans d'étroites limites, la région ne bénéficiera donc vraisemblablement pas d'une autonomie suffisante.

2) Les deux derniers alinéas de l'article 74 sont relatifs, semble-t-il à la **coordination** des programmes régionaux. La rédaction de ces alinéas est pour le moins déconcertante et ambiguë. Une référence est faite à l'article L 910-1 du Code du travail, qui vise la concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux, pour justifier la mise en place d'une instance destinée à réunir des représentants de l'Etat et des représentants des régions : une confusion est ainsi introduite entre des préoccupations bien distinctes. La phrase en question est d'ailleurs remarquable de lourdeur et d'imprécision : « la coordination prévue à l'article L 910-1 du code du travail fait l'objet, en ce qui concerne les programmes régionaux, d'une concertation opérée dans une instance présidée par le Premier ministre et qui réunit des représentants de l'Etat et des représentants des régions ». Si l'on se reporte à l'article L 910-1 (1^{er} alinéa) du code du travail, on lit : « La formation professionnelle et la promotion sociale font l'objet d'une politique coordonnée et concertée, notamment avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs salariés ainsi que des travailleurs indépendants ». La concertation prévue par l'article L 910-1 concerne donc l'Etat et les **partenaires sociaux** ; cette concertation n'est d'ailleurs pas organisée seulement sur le plan national ; comme nous l'avons noté, elle est également organisée d'ores et déjà à l'échelon régional (par le biais du comité régional de la F.P.P.S.E.) ainsi qu'à l'échelon départemental (par le biais du comité départemental de la F.P.P.S.E.).

La « coordination » envisagée par le projet de loi doit donc être considérée en dehors de toute référence à l'article L 910-1 du code du travail ; elle ne peut concerner, en fait, que la **complémentarité** ou du moins la **compatibilité** des différents programmes régionaux. Il paraît en effet nécessaire d'éviter que la définition par les régions de programmes qui leur soient propres ne débouche sur le développement excessif de certaines filières, alors que d'autres seraient négligées sur l'ensemble du territoire national. L'existence d'un **dialogue** entre les régions est donc indispensable pour que soient assurées la cohérence et l'efficacité des différents efforts de formation professionnelle.

Ce n'est pas une telle orientation que l'article 74 semble avoir retenue : il fixe en effet pour objectif à la coordination l'« égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle con-

tinue pour tous quelle que soit la région considérée ». Cette formule, peu claire, paraît envisager le développement de toutes les filières de la formation professionnelle dans chaque région afin de garantir à tout individu la possibilité d'obtenir la formation qu'il souhaite sans qu'il ait à quitter sa région d'origine. Une telle orientation serait assurément irréaliste : l'harmonisation des programmes régionaux doit permettre le maintien et le développement d'un ensemble complet de formations ; elle ne peut garantir que des déplacements quelquefois importants ne seront pas nécessaires à l'obtention d'une formation quelle qu'elle soit.

Si donc les **principes** posés par l'article 74 (définition par la région d'un **programme** annuel de formation professionnelle et **coordination** de ces programmes) semblent cohérents avec l'ensemble des dispositions du projet relatives à la formation professionnelle, il apparaît par contre que l'insuffisance des moyens mis au service de la région limite la portée des principes ainsi posés. Par ailleurs, la rédaction de l'article 74 est susceptible d'être à l'origine de confusions et d'orientations irréalistes.

Votre commission vous propose donc d'adopter l'article 74 sous réserve de **deux amendements** tendant à modifier les deux derniers alinéas de l'article 74.

Art. 75

Le fonds régional de la formation professionnelle

L'article 75 a pour objet l'institution dans chaque région d'un fonds de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue ; il précise en outre la nature des ressources susceptibles d'être attribuées à ce fonds.

A. — La situation actuelle

a) Les entreprises occupant au minimum 10 salariés doivent actuellement consacrer au financement d'actions de formation au moins 1,1 % de la masse salariale. Environ 121 000 entreprises sont assujetties à cette obligation ; elles emploient plus de 10 millions de salariés et consacreront en 1982 près de treize milliards de francs aux

dépenses de formation professionnelle (soit un pourcentage de 1,8 % de la masse salariale). Pour se libérer de la participation obligatoire au financement de la formation professionnelle continue, les employeurs peuvent :

— financer des actions de formation pour leur personnel, soit en les organisant eux-mêmes, soit en s'adressant à des organismes de formation extérieurs,

— verser leur participation à des « fonds d'assurance formation »,

— effectuer, dans la limite de 10 % du montant de la participation, des versements à des organismes agréés mettant en œuvre des études, recherches et expériences relatives à la formation professionnelle,

— contribuer au financement d'actions de formation organisées dans des centres conventionnés par l'Etat au bénéfice de demandeurs d'emploi.

Si les dépenses de formation s'avèrent inférieures au montant de la participation obligatoire, l'employeur doit verser la différence directement au Trésor public.

b) Les dépenses inscrites au budget de l'Etat pour 1982 au titre de la formation professionnelle s'élèvent à 10,4 milliards de francs. L'Etat contribue au financement d'actions organisées soit par des établissements publics, soit par des centres privés avec lesquels est passée une convention publique de formation pour la réalisation d'actions de formation estimées nécessaires à l'échelon régional ou national. L'Etat peut agréer ces stages ou des stages déjà existants : les salariés (ou les demandeurs d'emploi) qui les suivent perçoivent alors une rémunération. Les conventions sont généralement passées par le préfet de région, qui accorde également dans la majorité des cas l'agrément des stages. C'est notamment sur la passation de ces conventions et l'accord de ces agréments qu'est consulté le comité régional de la F.P.P.S.E.

La participation de l'Etat au financement de la formation professionnelle est principalement orientée vers les actions s'adressant aux demandeurs d'emploi et aux jeunes quittant sans aucun diplôme le système éducatif.

B. — La réforme proposée

1) La création dans chaque région d'un **fonds de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue** correspond au transfert de compétences prévu par les articles 72 et 74 ; elle est également une conséquence de la nature des ressources qui lui sont affectées : celles-ci comprennent en effet des crédits transférés par l'Etat d'un montant égal aux versement au Trésor public effectués par les entreprises dont les dépenses de formation n'atteignent pas le pourcentage légal de la masse salariale. Il est évidemment nécessaire que ces crédits soient affectés de façon précise et contrôlable à des actions de formation professionnelle : dans le cas contraire, la loi de 1971, pierre angulaire de l'effort de formation professionnelle, serait indirectement remise en question.

2) Les ressources du fonds régional comprennent tout d'abord les crédits transférés par l'Etat qui correspondent aux nouvelles compétences régionales prévues à l'article 72. Pour la répartition de ces crédits, deux critères sont envisagés : la structure de la population active et son niveau de qualification d'une part, la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant d'autre part. Aucune garantie de réévaluation des crédits en fonction de l'évolution de la rémunération des stagiaires n'est apportée : il s'agit là d'une lacune particulièrement importante, dans la mesure où la rémunération des stagiaires (généralement assise sur le S.M.I.C. ou le salaire antérieur) constitue une charge qui ne peut guère que s'aggraver et qui correspond à la majeure partie des crédits transférés (ceux-ci pourraient s'élever à 2,6 milliards de francs, dont 1,9 milliard correspondant à la rémunération des stagiaires).

Les ressources du fonds régional comprennent également des crédits d'un montant égal aux sommes versées au Trésor par les entreprises dont les dépenses de formation n'atteignent pas le pourcentage légal. Il est à noter que les entreprises concernées sont presque toujours des entreprises de taille réduite (moins de 50 salariés), qui ne choisissent généralement le versement direct au Trésor que par manque d'information ou négligence. Le montant des crédits ainsi transférés (de l'ordre de 220 millions de francs à l'heure actuelle) est donc appelé à décroître progressivement.

Les ressources envisagées pour le fonds régional comprennent également, « le cas échéant, les autres ressources susceptibles de lui être régulièrement attribuées » : cette formule semble avoir été intro-

duite pour donner la plus grande souplesse possible au financement des actions entreprises par la région ; par ailleurs, elle peut permettre l'alimentation du fonds régional par des versements effectués par des entreprises qui auraient recours à des services de formation professionnelle directement organisés par la région. Enfin, le fonds régional reçoit les crédits votés par le conseil régional au titre de la formation professionnelle. Il est précisé que le conseil régional au titre de la formation professionnelle. Il est précisé que le conseil régional, pour la détermination de ces crédits « tient compte, le cas échéant » des ressources fiscales transférées à la région par l'article 120 du projet. L'expression utilisée n'est pas, là encore, d'une clarté parfaite : il semble qu'elle n'ait pas de valeur impérative, d'autant que l'article 120 ne fait pas mention d'une affectation particulière pour les ressources fiscales transférées. On est donc ici en présence d'un simple vœu dont le contenu paraît inopportun et dont l'inscription dans un texte législatif semble de toute manière dénué de justification réelle.

Sous réserve de deux **amendements**, tendant à apporter des garanties de réévaluation des crédits transférés, et à supprimer la référence aux ressources fiscales transférées par l'article 120 du projet, votre commission vous propose d'adopter l'article 75.

Art. 76

MODIFICATION DE DEUX ARTICLES DU CODE DU TRAVAIL

L'article 76 a pour objet le remplacement, dans deux articles du code du travail, de l'expression « l'autorité administrative » par l'expression « l'autorité administrative de l'Etat ». Les articles concernés sont relatifs à la déclaration préalable que doivent effectuer les organismes privés de formation et au contrôle exercé sur les employeurs.

1) L'article L 920-4 du code du travail dispose que toute personne de droit privé qui entend exercer l'activité de dispensateur de formation en concluant des conventions de formation ou des contrats de prestation de service doit **préalablement** à la conclusion de ces conventions ou contrats, déclarer son existence, ses objectifs et ses moyens à

l' « autorité administrative ». Etant donné l'organisation actuelle des activités de formation professionnelle, l'autorité administrative visée à l'article L 920-4 ne peut être qu'un représentant de l'Etat. La nouvelle répartition des compétences prévue par le projet rend au contraire ambiguë la référence à l' « autorité administrative », qui pourrait être, dans le nouveau contexte, soit la région, soit l'Etat. L'article 76 propose donc une **clarification** utile, et il est logique que la déclaration préalable prévue à l'article L 920-4 soit adressée à un représentant de l'Etat, puisque seul l'Etat paraît en mesure d'effectuer les divers contrôles prévus par la législation relative à la formation professionnelle.

2) L'article L 950-8 du code du travail (1^{er} alinéa) est relatif au contrôle exercé sur les employeurs en matière de formation professionnelle : il dispose que « des agents commissionnés par l'autorité administrative » sont habilités à procéder à ce contrôle. L'article 76 propose utilement de préciser que l' « autorité administrative » dont il est fait mention ne peut être qu'un représentant de l'Etat. En l'absence d'une telle précision, comme nous l'avons déjà noté, deux interprétations contradictoires du texte seraient possibles ; d'autre part, il est souhaitable, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité, que le contrôle prévu à l'article L 950-8 continue à être exercé par l'Etat.

Votre commission vous propose donc **d'adopter conforme** l'article 76.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES OU DISPOSITIONS
rétablis par voie d'amendement

Dans cette seconde partie, votre Rapporteur commentera les articles du projet de loi initial, retirés de la discussion par la lettre rectificative mais que votre Commission des Affaires culturelles propose de rétablir par voie d'**amendement**.

Ces articles sont relatifs :

- au logement des instituteurs,
- à la protection du patrimoine et des sites.

CHAPITRE I

LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS

Article additionnel avant l'article 132

Le logement des instituteurs constitue, en application de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886, une dépense obligatoire pour les communes. L'article 4 de la loi du 19 juillet 1889 permet à celles-ci de s'acquitter de cette obligation en versant une indemnité représentative de logement.

Aux termes du décret du 21 mars 1922, le montant de cette indemnité est fixé par le préfet, après avis du Conseil municipal et du Conseil départemental de l'enseignement primaire, dans le cadre d'un barème tenant compte de la population de la commune, des charges de famille et du niveau hiérarchique des instituteurs.

Le rapport Guichard avait proposé ce transfert considérant que cette charge constituait un anachronisme d'autant plus injustifié que la fixation du montant de l'indemnité échappe à la commune. La commission, unanime, avait décidé ce transfert hors compensation lors de l'examen il y a trois ans du projet de M. Christian Bonnet et considéré que la position du Gouvernement sur ce point serait un test de sa volonté de réforme.

Il avait fallu toute la pression des commissions au fond et pour avis pour amener l'Etat à prendre à sa charge une dépense qui lui incombe.

Dans le même esprit et suivant la même démarche, votre commission propose l'adoption d'un amendement qui pose définitivement le principe de la responsabilité de l'Etat en matière de logement des instituteurs.

CHAPITRE II

LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET DES SITES

(Articles 96, 98, 99 et 100 du projet de loi initial)

Votre Rapporteur commentera les articles visés ci-dessus, dont la teneur est reprise par voie d'amendement.

Il joindra ses commentaires sur l'article 97, dont la commission n'a pas jugé bon de rétablir les dispositions.

Cinq articles (96 à 100) traitent de la protection du patrimoine et des sites.

Cinq articles seulement. Mais **l'enjeu** est considérable : il ne s'agit de rien de moins que de **bouleverser** le régime actuel des espaces protégés. Cette réforme capitale a trois buts :

1) La sauvegarde du patrimoine sera désormais **l'affaire de tous** et surtout elle sera **concertée** avec les **collectivités** territoriales. C'est là le premier but.

2) Le second : le régime protecteur sera **assoupli**. Il perdra son caractère automatique et rigide. Il se nuancera selon la diversité des situations, pour s'adapter à chaque cas particulier.

3) La sauvegarde du patrimoine sera fondée sur le progrès des connaissances scientifiques et sur leur diffusion dans les collectivités et le public.

Art. 96

LE COLLÈGE RÉGIONAL DU PATRIMOINE ET DES SITES

Texte de l'article

Il est créé dans la région, auprès du représentant de l'État, un collège du patrimoine et des sites qui exerce les compétences prévues aux articles 97 et 99. Un décret en Conseil d'Etat précise sa composition et ses attributions.

Commentaire de l'article

CHOIX DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

— La région est le niveau privilégié de l'administration déconcentrée.

Le ministère de la Culture est un des départements dont les **structures administratives** sont les plus faibles. Depuis nombre d'années, la rue de Valois s'efforce d'étoffer ses **services extérieurs**. Encore lui a-t-il fallu, tout d'abord, se prononcer sur le point de savoir quel serait son **niveau privilégié d'intervention** et d'organisation déconcentrées. Fallait-il choisir le département ou la région ? Le Ministère a tranché pour des raisons de principe et d'ordre budgétaire. Il a **choisi la région**. La création des **directions régionales** répond à ce dessein.

Comme tous les services régionaux de l'Etat, les **directions régionales** des Affaires culturelles sont placées sous l'autorité du Préfet de région. Le directeur régional sera naturellement appelé, à préparer et mettre en œuvre les décisions des assemblées régionales, dont le préfet était encore récemment l'exécutif. Le directeur régional est ainsi en mesure de veiller à la cohérence des interventions de l'Etat et de la région.

Toutefois, il manquait à l'**échelon régional** une instance consultative, qu'une composition pluridisciplinaire rende particulièrement compétente, pour donner un avis autorisé sur les questions de **patrimoine**. Le projet propose de combler cette lacune.

Il apparaît que la rue de Valois se préoccupait depuis longtemps d'instituer un tel collège qui lui permettra de mieux articuler les interventions qui relèveront de l'Etat et qui correspondront à des priorités nationales, et les interventions des régions qui correspondent à une programmation régionale.

— **La région était le seul niveau possible.**

De toute façon, aux yeux du Ministère, le collège du patrimoine et des sites ne saurait être que régional et **non départemental**. Ne serait-ce que pour les raisons suivantes : il serait difficile, sinon impossible, de réunir des personnalités compétentes pour chaque département. Le Ministère reconnaît lui-même que cette réunion sera difficile dans chaque région.

Deux exemples sont cités : les universitaires et les chercheurs du C.N.R.S.

Les **universités** sont au niveau régional. Il n'existe pas dans chaque université un enseignement dans les différents domaines du patrimoine (archéologie, ethnologie, histoire de l'art, architecture).

Le problème est le même pour les **chercheurs** du C.N.R.S., avec lesquels la Culture travaille constamment.

Par exemple, la région Provence-Côte-d'Azur avec l'Université d'Aix-en-Provence et le Centre de recherches archéologiques de Valbonne, est totalement privilégiée, et présente, de ce fait, un cas unique (sauf, bien sûr, la région parisienne). Pour les autres régions, le problème de la carte des enseignements et de la recherche est particulièrement aigu pour l'histoire de l'art (architecture et urbanisme ancien) et pour l'archéologie.

Plusieurs collèges régionaux devront même faire appel aux mêmes personnalités.

CRÉATION LÉGISLATIVE DU COLLÈGE DU PATRIMOINE

Le Gouvernement propose au Parlement d'instituer, par la voie **législativ**e, le collège régional du patrimoine et des sites. Cette création n'exigeait pas juridiquement une intervention de la loi. Elle relève du domaine réglementaire.

C'est très intentionnellement que le Gouvernement use de cette procédure.

Et c'est aussi très intentionnellement que le rédacteur a précisé que ce collège nouveau « **exerce les compétences prévues aux articles 97 à 99** ».

— Une redondance ?

Ce membre de phrase apparaît juridiquement inutile : à quoi sert d'annoncer dans un article qu'une institution exerce des compétences définies aux articles suivants ?

Mais, en incluant ce membre de phrase apparemment redondant, le rédacteur a entendu marquer solennellement — c'est-à-dire en faisant figurer dans la loi une mention expresse — que les compétences du nouveau collège ne pourront être modifiées ultérieurement que par une loi et non par un simple décret.

— Une précaution inutile ?

Suffit-il de porter dans la loi une matière réglementaire pour lui conférer une valeur législative ?

Psychologiquement, peut-être que oui : la solennité de la loi protège les dispositions votées contre les changements trop faciles.

Mais, juridiquement, rien n'est moins sûr. La Constitution a traité la question à l'article 37. Rappelons-en les termes.

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente

Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent. »

COMPOSITION DU COLLÈGE DU PATRIMOINE ET DES SITES

Cette composition est de nature réglementaire :

Le Ministère de la Culture nous a communiqué les indications suivantes :

« Dans ce collège siègeront en nombre égal :

— des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales exerçant dans la région ou un de ses départements des missions d'inventaire, de conservation, d'étude, de diffusion et de mise en valeur dans les divers domaines du patrimoine culturel ;

— des chercheurs ou des enseignants en mission dans la région respectivement au titre du C.N.R.S. et de l'Université, des membres appartenant à des associations de recherche et d'animation culturelle ainsi que de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine ;

— des élus régionaux, départementaux et communaux. »

Le Ministère précise, en outre, que :

« Des **sections spécialisées** seront créées par les collèges régionaux. »

La rue de Valois n'a pas encore totalement arrêté sa doctrine au sujet de ses sections. Il semble que quatre au moins soient sûres : archéologie, inventaire, monuments historiques, abords et sites.

Le Ministère s'interroge sur l'articulation de sections s'occupant du livre, des archives et des ensembles documentaires.

Il est probable aussi que le Collège régional comprendra des commissions « ad hoc » de caractère transversal (ethnographie, muséographie, documentation, laboratoire). Ces commissions réuniront des représentants des différentes sections.

Votre Rapporteur observera, tout d'abord, que ce collège présente le caractère de pluridisciplinarité indispensable à une vue globale des questions à traiter.

Par ailleurs, la représentation de droit des fonctionnaires **scientifiques des collectivités territoriales** (responsable de l'inventaire, archéologues, conservateurs de musées, bibliothécaires, archivistes...) illustre la **cohérence** du mode de **déconcentration** des compétences de l'Etat et des conditions de réussite de la **décentralisation**. Les collectivités territoriales devront se doter d'un personnel scientifique compétent pour pouvoir exercer pleinement leurs responsabilités et établir un dialogue plus égalitaire avec l'Etat.

Il soulignera, ensuite, que la composition prévue reconnaît aux **élus** la place indispensable qui leur revient. Sans leur présence, une instance de décentralisation serait inconcevable.

Nous dirions, enfin, que, même réduites à un rôle purement consultatif, les instances comme celle qui nous est proposée sont nécessaires à l'information et à la compréhension réciproques. Les dialogues que de tels collèges favorisent ne peuvent être qu'utiles. Dans l'échange qui s'y instaure, les idées les meilleures ont toutes chances de gagner.

LES ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE RÉGIONAL DU PATRIMOINE

Le Ministère de la Culture nous a communiqué les indications suivantes :

« Dans le cadre de la planification et de la programmation nationales, le collège sera **obligatoirement saisi pour avis** :

— des programmes régionaux pour l'inventaire, la conservation, l'étude, la diffusion et la mise en valeur du patrimoine culturel, et de la répartition des financements correspondants ;

— des programmes annuels de fouilles archéologiques, des publications auxquelles elles donnent lieu et des projets pour la mise en valeur des sites archéologiques ;

— des propositions d'inscription de monuments historiques et de **création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain** ;

— du contenu des études de protection et de mise en valeur des abords des monuments historiques ;

— des recours gracieux portés devant le représentant de l'Etat dans la région en ce qui concerne les mesures de protection intéressant les monuments, les champs de fouilles et les espaces protégés, et en ce qui concerne les **autorisations** ou refus d'autorisations intéressant le **champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ou un espace protégé.** »

On observera que, bien entendu, cette liste reprend les compétences attribuées par la loi aux articles 98 et 99 :

Art. 98 : Le projet de **zone de protection** est soumis à l'avis du collège du patrimoine ;

Art. 99 : Le représentant de l'Etat substitue son avis à celui de l'Architecte des Bâtiments de France après consultation du collège du patrimoine.

Art. 97 : Le Ministère de la Culture n'avait pas à signaler en outre les attributions conférées au collège par l'article 97, puisqu'elles relèvent du département de l'Environnement.

Aux termes de cet article, l'inventaire régional des sites naturels à protéger est établi par la région après consultation du collège du patrimoine.

* *
*

Conclusion

Votre Commission étant tout à fait favorable à l'institution du collège régional du patrimoine et des sites a décidé de rétablir les dispositions de l'article 96 (supprimé du projet de loi par la lettre rectificative).

C'est pourquoi votre Commission dépose un **amendement** qui, pour des raisons techniques, se présente sous forme d'un article additionnel (nouveau) après l'article 34. L'amendement reprend, mot pour mot, la rédaction de l'article 96.

Art. 97

INVENTAIRE RÉGIONAL DES SITES NATURELS

Texte de l'article

Sur proposition ou après avis conforme des collectivités territoriales concernées et après consultation du collège du patrimoine et des sites, la région fixe une liste de sites, paysages, ensembles ou monuments naturels ne faisant pas l'objet, à l'initiative de l'Etat, de mesures d'inscription ou de classement en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et dont elle souhaite que soit assurée la sauvegarde.

A cet effet, elle peut demander que leur soient appliquées les mesures de protection prévues par cette loi et assure, avec les collectivités territoriales concernées, les charges financières résultant de leur protection et de leur gestion.

Commentaire de l'article

Votre rapporteur s'est demandé si les mesures qui sont proposées constituaient un article incantatoire ou incitatif.

— *Une incantation législative ?*

A la première lecture, le projet n'apporte rien de nouveau et on pourrait légitimement se demander s'il ne témoigne de cet esprit magique qui conjure le sort avec des mots. Après tout, ce ne serait pas la première fois qu'en politique, une formule remplacerait un acte.

Le premier alinéa dispose que la région fixe une liste de sites qu'elle souhaite sauvegarder, et le second alinéa précise que la région **peut demander** que soient appliquées à ces sites les **mesures de protection** prévues par la loi du 2 mai 1930.

Actuellement, les régions ont la faculté de dresser des listes de sites intéressants, puisque rien ne le leur interdit.

Actuellement, les régions ont le droit d'aider une commune à protéger un site ni classé, ni inscrit par l'Etat. Du moins rien ne le leur interdit.

Actuellement, les régions, comme tout le monde, ont le droit de demander au ministre de l'environnement de classer ou d'inscrire un site. Le ministre décide : il refuse ou il accepte. S'il accepte, le régime de la loi de 1930 s'applique purement et simplement.

Les dispositions de l'article 97 ne font que confirmer ces facultés, ces droits et le régime de protection correspondant.

Toutefois, un membre de phrase attire l'attention.

La région... « assure, avec les collectivités territoriales concernées, les charges financières résultant » de la protection et de la gestion des sites considérés, ceux de la liste régionale.

L'article 97 ne devrait-il pas être lu tout simplement ainsi : « le **Ministre de l'environnement consentira toutes les mesures de protection que réclameront les régions, à condition qu'elles paient** » ?

Lorsque le Ministre est venu devant la Commission, nous lui avons posé assez brutalement la question et le Ministre, sans ambages, a confirmé notre analyse :

« Sur le classement des sites, vous m'avez posé la question de savoir si ce n'était pas un moyen de faire payer la région. Vous avez vu tout à fait clair : c'est bien de cela qu'il s'agit. Il ne faut pas qu'il y ait de malentendus. La raison d'être de cette disposition, c'est que l'Etat, grâce à la loi de 1930, a parfaitement la possibilité de prendre l'initiative de classer des sites qu'il estime être d'intérêt national. Le classement entraîne un certain nombre de frais. Il peut apparaître aux représentants de région qu'il y a des sites pour lesquels l'Etat n'a pas cru devoir prendre l'initiative d'une mesure de protection, mais qui sont quand même intéressants. J'incite par cet article les régions à le faire. Elles peuvent, d'ailleurs, le faire actuellement. On écrit dans la loi quelque chose qui pourrait très bien ne pas être écrit. Si le classement se fait à la demande de la région, c'est la région qui paie ; il ne faut pas qu'il y ait de malentendus. Vous êtes un fin analyste de la prose gouvernementale, Monsieur le Rapporteur ».

Compliment final à part, on ne saurait être plus net et clair.

Si l'article 97 n'avait été écarté de la discussion (par lettre rectificative) votre rapporteur aurait proposé à la Commission de rejeter l'article 97 pour cause d'inutilité. Bien que le ministre nous assure que cet article avait une **portée psychologique** qui dépassait, de fort loin, sa substance juridique. La substance est faible. La portée pourrait être grande ?

— *Une disposition incitatrice ?* Le rédacteur a voulu (et n'en fait pas spécialement mystère) **pousser les régions à protéger les sites dont l'Etat ne s'occupe pas**. C'est pourquoi il convenait que, dans le texte sur la décentralisation, soit solennellement **reconnu leur pouvoir d'initiative**. Le droit est affirmé, en faveur des régions, de prendre en charge des sites que l'Etat ne juge pas d'un intérêt tel qu'il faille en assumer la protection au titre national. Les sites ainsi confiés aux bons soins des régions, ne sont pas des sites majeurs dignes de la sollicitude étatique. Il s'agit de sites qui, pour n'être pas de portée nationale, n'en sont pas moins dignes d'intérêt et qui, de toute façon, représentent quelque chose pour la région. Donnons l'exemple d'un cours d'eau dont les charmes ne doivent pas être défigurés par la pollution, l'ouverture de carrières ou des travaux de barrage. Il peut s'agir d'une campagne, d'un point de vue ou d'un panorama que les habitants du coin veulent sauver d'outrages tels que les décharges sauvages, les cimetières de voitures ou l'éclosion de tôle ondulée.

L'arsenal juridique existe en l'état actuel du droit, mais la politique de protection n'est pas conçue, affirmée, organisée, coordonnée à une échelle pertinente. Seule la région est techniquement en mesure de rassembler l'information, globaliser la décision ; elle seule a la taille requise pour une intervention rationnelle.

Voilà ce qui justifierait l'article 97.

Analyse de la procédure proposée

— *Initiative* : elle appartient à la région, mais aussi aux collectivités territoriales concernées.

— *Concertation* : les collectivités territoriales concernées proposent ou donnent un **avis conforme**. Rien ne peut être décidé contre leur gré.

Le projet respecte donc l'esprit de décentralisation qui inspire le présent projet.

— *L'inventaire* : la région fixe une liste de sites, paysages, ensembles ou monuments naturels. La définition proposée des zones à protéger est assez large. Le mot « ensembles », qui fait peut-être redondance, a sans doute été placé là pour en élargir au maximum la portée.

— *Une restriction* : sites, paysages ou ensembles ne doivent pas, en principe, être bâtis.

— *Protection régionale et protection nationale* :

Le texte précise que les sites et ensembles visés « ne font pas l'objet à l'initiative de l'Etat de mesures d'inscription ou de classement. » Inscriptions et classements doivent être entendus au sens de la **loi du 2 mai 1930 modifiée**. L'expression « ne faisant pas l'objet » est assez étrange. Elle tendrait à faire croire qu'il est des sites échappant **par essence** à une protection d'Etat.

Après tout, la liste des sites inscrits ou classés n'est pas figée. Il n'y a pas de sites qui, par nature, relèveraient de l'Etat, tandis que d'autres ne pourraient, par nature, intéresser que la région.

Le Ministre de l'environnement est toujours en droit de protéger ce qui lui paraît digne de sauvegarde.

Il est manifeste que le rédacteur a voulu désigner des sites qui, au moment où la région s'y intéresse, **ne sont ni classés, ni inscrits**. Il est évident que s'ils l'étaient, les dispositions du premier alinéa perdraient toute espèce de sens. Les listes et inventaires régionaux **s'ajoutent** aux listes et inventaires nationaux. Ils ne peuvent pas les recouper.

— *La demande au Ministre* :

La région ayant établi son inventaire s'adresse au Ministre de l'environnement et demande que soient appliquées aux sites correspondant les mesures de protection prévues par la loi de 1930.

Le texte ne dit pas que la région demande que les sites et paysages de son inventaire soient **classés** ou **inscrits** au titre de la loi de 1930. C'est là une différence qui semble mineure, mais qui a son importance.

Il est sûr que le rédacteur, **en évitant de parler de classement poursuivait un double dessein** :

Il s'agissait d'abord de bien distinguer le régional du national. Que signifierait cette distinction, si le classement ou l'inscription aboutissaient à fondre purement et simplement l'inventaire régional dans l'inventaire national ?

— *La charge financière* :

L'autre raison dissuasive est, elle, de la plus haute importance. Le classement par l'Etat aurait des conséquences financières que le Ministère de l'environnement souhaite visiblement écarter. Et, pour achever de nous en convaincre, il suffit de lire la fin du second alinéa de l'article ; rien de plus clair : les régions sont appelées, avec les collectivités territoriales concernées, **à assurer les charges financières** résultant de la protection et de la gestion des sites inscrits dans leurs listes. Cette disposition est capitale. Elle justifie notre résumé, quelque peu cynique, de l'article. Le Ministre protégera tout ce que les régions voudront, à condition qu'elles paient.

* *
*

Conclusion

A une police nationale des sites (à la charge de l'Etat) se juxtaposerait désormais une police **régionale** dont les intéressées (régions et collectivités), auraient à assumer les conséquences financières.

Un seul obstacle : à la demande que lui présentent les régions d'appliquer les mesures de protection prévues par la loi de 1930, le Ministre peut répondre non, il peut refuser de mettre ses moyens à la disposition des régions. Toutefois, un refus est peu probable dans la mesure où le département ministériel n'aura pas à payer.

Sans être vraiment juridiquement novateur, le texte entend contribuer, au moins psychologiquement, à la décentralisation qu'institue et organise le présent projet.

Votre Rapporteur, quant à lui, est sensible au **risque** qu'emporte le présent article.

A toute demande de protection nationale (à la charge de l'Etat), le ministre sera tenté de répondre : « Adressez-vous à la région. Qu'elle inscrive le site sur sa liste à elle ; je mettrai à sa disposition les moyens protecteurs prévus par la loi de 1930 ». Et la région n'aurait qu'à payer.

C'est la raison pour laquelle votre Commission **n'a pas jugé utile de reprendre**, par voie d'amendement, **un article** qui risque de mettre à la charge des régions toutes les protections instituées à l'avenir en faveur des sites non bâtis.

Art. 98

LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET URBAIN (Z.P.P.A.U.)

Texte de l'article

Des zones de protection du patrimoine architectural et urbain peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique.

La zone de protection est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région sur proposition ou après accord du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent). Le projet de zone est préalablement soumis à enquête publique et à l'avis du collège régional du patrimoine et des sites.

L'arrêté créant la zone de protection définit un périmètre et fixe des prescriptions en matière d'architecture et de paysages.

Les dispositions de la zone de protection sont annexées au plan d'occupation des sols dans les conditions prévues à l'article L. 126-I du code de l'urbanisme.

Commentaire de l'article

I. — LE SYSTÈME ACTUEL DE PROTECTION N'EST PAS SATISFAISANT

Un espace peut être « protégé » (soumis à une police esthétique) au titre de l'une des trois lois suivantes :

- 1913 sur les **monuments historiques**,
- 1930 sur les **sites**,
- 1962 sur les **secteurs sauvegardés**.

Trois ressorts juridiques, trois régimes différents.

A. — Les trois régimes de protection.

1. — *Le régime prépondérant : la police des « abords »* (Loi de 1913)

Le contrôle architectural de protection se fonde essentiellement sur la grande loi de 1913.

Le mécanisme est relativement simple, mais il a quelque chose d'absurdement automatique.

a) Les espaces protégés : les abords

Dès qu'un édifice (ou une portion d'édifice) est « classé » ou « inscrit » au sens de la loi de 1913, la conséquence juridique est automatique : ce monument engendre autour de lui un **cercle de protection d'un rayon de 500 mètres**.

A l'origine, la loi de 1913 était conçue pour la protection des seuls édifices majeurs, en nombre limité. La protection des abords n'intéressait que des environs très significatifs et d'une superficie restreinte. Pour être protégés, ces abords devaient, au terme de la version initiale de la loi, faire l'objet d'une protection au titre des monuments historiques.

L'article premier de la loi de 1913 permet de classer des immeubles pour isoler, dégager et mettre en valeur le monument lui-même.

La loi du 25 février 1943, en introduisant deux articles supplémentaires à la loi de 1913, a considérablement **étendu** la protection des abords du fait même qu'elle devient **automatique**, chaque monument protégé induisant autour de lui une servitude de protection.

Ajoutons que le classement ou l'inscription a porté de plus en plus sur une grande variété d'édifices.

Les abords, ce sont donc aujourd'hui 32 000 cercles tous semblables, répartis sur toute la France et dont les uns entourent, par exemple, une cathédrale célèbre implantée dans un milieu ancien et les autres un simple porche perdu dans la campagne. Nulle différence en fonction du monument. Même forme partout : un cercle (1), même superficie, même régime.

b) La protection : l'autorisation au « coup par coup »

A l'intérieur du cercle, il est interdit de modifier l'état des lieux sans y être autorisé. Pour être précis, citons les deux alinéas de l'article 13 bis de la loi de 1913 modifiée.

« Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable. (Premier alinéa : introduit par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966, art. 4).

« Le permis de construire délivré en vertu des lois et règlements sur l'alignement et sur les plans communaux et régionaux d'aménagement et d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue à l'alinéa précédent s'il est revêtu du visa de l'architecte départemental des monuments historiques » (second alinéa : introduit par la loi n° 92 du 25 février 1943, art. 4).

(1) Les choses sont un peu moins simples, car la loi lie l'application du régime protecteur à une condition supplémentaire : la **co-visibilité** avec le monument. En conséquence, certains immeubles situés dans un rayon de 500 mètres échappent à la police des abords. « Est considéré, pour l'application de la présente loi comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement tout autre immeuble nu ou bâti **visible du premier ou visible en même temps que lui** et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres (loi de 1913, article premier, 3°).

c) *L'agent protecteur : l'Architecte des Bâtiments de France
(A.B.F.)*

Dans un quartier ancien, rien n'est plus fâcheux que de voir bâtir un édifice qui ne s'harmonise pas avec les maisons d'alentour. Ce l'est encore plus de nos jours, où la technique offre, aux maîtres d'œuvre, les matériaux et les formats les plus disparates. Les Directions départementales de l'Equipement (D.D.E.) n'ayant pas pour mission d'apprécier l'esthétique des constructions, il fallait donc un service ou un agent, spécialement commis à cette fin, qui fût obligatoirement consulté dans les « espaces protégés » et mis juridiquement en mesure de s'opposer aux travaux projetés et, s'il était nécessaire, à la délivrance du permis de construire.

La loi de 1913 modifiée a institué l'intervention obligatoire d'un agent spécialisé (l'Architecte des Bâtiments de France — A.B.F.) dans « le champ de visibilité » des monuments historiques classés ou inscrits.

Les travaux portant sur un immeuble situé dans le champ de visibilité sont soumis à l'avis de l'A.B.F. qui dit oui ou non. Son avis s'impose aux pétitionnaires comme à l'autorité appelée, le cas échéant, à délivrer le permis de construire. La loi confère à l'A.B.F. un **droit de veto** spécifique, exorbitant du droit commun (et exceptionnel dans notre législation).

d) *Une protection à deux visées*

Le système des « abords » permet de gérer un espace pour deux raisons qui peuvent être assez différentes l'une de l'autre :

— il s'agit de protéger la **liaison** entre un immeuble et un monument historique ; c'est l'idée d'environnement qui prime ;

— le régime des abords sert à protéger la **qualité intrinsèque** d'un tissu urbain ; quelle que soit l'importance d'un monument qu'il entoure, un quartier peut avoir une **valeur propre**. Donnons un exemple : la cathédrale de Lunéville, de style baroque, est entourée d'immeubles du Moyen Age. Les architectes se proposaient même de détruire ces vieilles maisons, pour accomplir une grande opération d'urbanisme, telle que cathédrale et abords forment un ensemble stylistiquement cohérent.

Actuellement, la conception des services protecteurs est totalement opposée. Ils considèrent que l'ensemble moyennâgeux mérite

d'être conservé ; ils protègent, en quelque sorte, une discordance stylistique. Cet exemple illustre le fait que le second but qui inspire la gestion des abords résulte d'une sorte de détournement de fait — devenu légitime — de la loi de 1913.

2. — *La protection au titre de la loi de 1930*

La protection résulte soit d'une inscription, soit d'un classement :

— l'**inscription** ne permet pas de « tenir » vraiment l'espace protégé ; l'A.B.F. donne un simple avis.

— le **classement**, lui, le permet, mais le régime est trop rigide, de telle sorte qu'il convient à certains sites ponctuels, mais qu'il est inadapté à la plupart des autres.

On observera, en outre, que l'inscription peut porter sur des zones déjà partiellement couvertes au titre d'une autre loi (1913 par exemple). Citons le cas du IX^e arrondissement de Paris.

3. — *La protection au titre de secteurs sauvegardés (loi de 1962)*

Cette protection vise des ensembles architecturaux et urbains (exemple : le secteur d'Avignon).

Cette protection se fonde sur un **plan de sauvegarde et de mise en valeur** extrêmement détaillé, « à la parcelle ». Il s'agit donc d'un système de règles beaucoup plus rigides que celles d'un plan d'occupation des sols (P.O.S.).

La mise au point d'un plan de sauvegarde résulte d'une **procédure extrêmement lourde**. On sait que plusieurs secteurs sauvegardés ne sont toujours pas **approuvés**.

Il se pose, en outre, un problème de **gestion** délicat. La gestion d'un secteur sauvegardé entraîne souvent des modifications du plan de sauvegarde, soumises, elles aussi, à une procédure compliquée.

Là aussi, sur la même zone, il peut y avoir superposition de protections à des titres divers, si bien, que pour un même immeuble, les intervenants et les régimes diffèrent.

4) *Quelques chiffres significatifs*

A l'appareil législatif et réglementaire actuel, résultat d'adjonctions logiques et successives au concept initial de Monument Historique, correspond sur le terrain la situation suivante :

— environ 32 000 monuments historiques, ce qui conduit les architectes des bâtiments de France à examiner 100 000 permis de construire par an (sur 500 000 délivrés en France) ;

— 4 850 sites inscrits dans lesquels les architectes des bâtiments de France n'ont qu'un simple pouvoir d'avis ;

— 2 250 sites classés dans lesquels seul le Ministre peut autoriser des travaux. Les sites actuellement classés ne posent pas de problème puisqu'ils correspondent à des quasi-monuments naturels ou urbains et qu'en principe ils doivent rester en l'état ;

— une soixantaine de secteurs sauvegardés dont beaucoup ne sont pas définitivement approuvés. Comme ils ne le sont qu'avec l'accord des municipalités concernées, le seul problème pour ces secteurs sauvegardés est d'un éventuel assouplissement des règles qui président aux adaptations mineures et à la délivrance des autorisations ponctuelles ;

— pour instruire toutes les demandes, gérer et surveiller ces espaces, 187 architectes des bâtiments de France, 46 inspecteurs des sites, 22 délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement, et une vingtaine de fonctionnaires de catégorie A à Paris.

* *
*

B. — **Le système actuel est vivement critiqué**

Sur quoi portent les critiques ?

1. — *La complexité et le manque de pertinence de l'arsenal législatif*

Les critiques mettent en cause la stratification des textes disparates qui régissent la matière. Les rédacteurs ne se sont pas souciés d'unifier définitions et procédures. Il faut avouer que le régime actuel manque remarquablement d'unité et qu'il est, pour les administrés, un

véritable casse-tête. Tout le monde se perd dans ce labyrinthe de règles. Ni l'élu, ni l'habitant ne parviennent à savoir qui fait quoi, selon quel régime et quelle est la prédominance de l'un sur l'autre.

Si compliqué qu'il soit, le dispositif actuel souffre d'une lacune d'importance : il lui manque un système juridique qui permette de protéger des **ensembles architecturaux très cohérents** dans lesquels :

— aucun immeuble ne mérite à lui seul une protection au titre de la loi de 1913 ;

— une inscription au titre de la loi de 1930 a des effets trop légers ;

— le secteur sauvegardé est inapplicable.

Exemple : les quartiers de style Hausmannien.

2. — *Le pouvoir discrétionnaire de l'A.B.F.*

Le pouvoir de veto — exorbitant du droit commun — de l'A.B.F. est l'objet de vives critiques.

On pouvait s'y attendre :

— il est déjà naturel qu'une loi qui porte atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre se heurte à la résistance ou à l'hostilité des candidats au permis ;

— l'avis obligatoire de l'A.B.F. s'insère dans une procédure qui relève essentiellement d'autres autorités : maire et directeur départemental de l'équipement. Ce veto se greffe donc sur une « logique », où il apparaît comme un corps étranger ;

— le souci d'ordre esthétique qui anime (ou devrait animer) l'A.B.F. diffère d'une manière radicale des préoccupations qui inspirent les D.D.E.

Quelles sont ces critiques ?

— Maires, D.D.E. et pétitionnaires se plaignent tout d'abord de l'**arbitraire** des avis. A leurs yeux, rien ne justifie que l'A.B.F. accepte tel projet, ici, et refuse, là, tel autre tout semblable, sinon que, dit-on, les « puissants » ont plus de moyens de pression que les « misérables ».

— Les projets acceptés par l'A.B.F. sont loin de faire l'unanimité. Les pétitionnaires se sont, bon gré mal gré, pour la plupart, soumis aux directives ou aux conseils pressants et ont adopté l'architecture dite d' « accompagnement » qu'affectionne la rue de Valois. Le résultat, qui ne manque pas de faire contraste avec le monument ainsi « accompagné », n'a pas toujours fait honneur au renom artistique de notre pays.

— Enfin, l'A.B.F. est traditionnellement accusé de **ralentir** l'instruction des permis. Ce procès est mal fondé. Contrairement à une légende tenace, la question des **délais de réponses** ne se pose pas sérieusement (les statistiques montrent que **90 % des réponses des A.B.F. sont données en moins de deux mois**). Une simple circulaire a prévu de ramener de 5 à 2 mois le délai de réponse, sauf demande expresse et motivée de l'A.B.F. **C'est très souvent l'autorité responsable de l'instruction globale de la demande qui profite de ce délai exceptionnel accordé par les textes aux A.B.F.**

* *
*

**C. — Le bilan du système actuel est globalement bon,
mais la loi peut et doit être améliorée**

Le bilan de la législation actuelle est **globalement bon**. On a cherché beaucoup de **mauvaises querelles aux A.B.F.** en ne voyant que leurs erreurs ou l'effet désastreux de leur abstention. En revanche, **personne ne voit**, parce que par définition on ne peut pas les voir, les **innombrables gâchis qu'ils ont évités**.

Il n'empêche que certaines critiques sont fondées.

Que faut-il garder, que faut-il changer du système actuel ?

**1. — Le principe de protection posé par la loi de 1913
est plus que jamais de circonstance**

Tout le monde sera d'accord pour reconnaître que l'opinion publique n'est plus insensible aux beautés du patrimoine. Le temps est loin où seuls quelques amateurs bataillaient pour sauver les hôtels du 18^e siècle que menaçait un urbanisme « sauvage ».

Les monuments historiques remportent un vaste succès ; loin de s'opposer à leur sauvegarde, le public souhaite, de plus en plus vivement, une protection accrue des abords et même des quartiers environnants.

2. — *La responsabilité de l'Etat doit être maintenue*

La politique de sauvegarde et la police correspondante **ne peuvent être uniquement locales.**

Sans doute ne manque-t-il pas de municipalités qui souhaitent recouvrer une liberté totale sur leurs monuments et encore plus sur les abords.

Les habitants d'une localité sont les premiers intéressés par le sort de bâtiments qu'ils voient tous les jours. Mais la protection de ces monuments et la police esthétique de leurs abords ne sont pas seulement d'intérêt local. Elles sont essentiellement d'ordre **national.**

On peut le montrer par l'absurde. Considérons le Château de Versailles. Décider que la sauvegarde du patrimoine est seulement de responsabilité locale, ce serait :

— tout d'abord, remettre à la ville la décision souveraine sur les « abords » du château (ce qu'elle pourrait souhaiter) ;

— ensuite, et corrélativement, charger la commune d'entretenir toute seule le monument.

Les deux responsabilités sont liées.

Or, tous les contribuables jugent normal — et c'est heureux — que le budget de l'Etat finance les dépenses du château. Tout le monde y participe et pas seulement les Versaillais. On sait aussi que les mécènes étrangers font assaut de générosité. La **protection des monuments** et de leurs environs n'est pas seulement d'intérêt local. Elle touche à **l'identité du pays.** C'est une affaire nationale, parfois même internationale. Il convient, d'une part, que le budget de l'Etat subventionne les travaux nécessaires et, d'autre part, qu'un spécialiste représentant de l'Etat exerce aux alentours la police esthétique qui s'impose.

Je rappelle que sur un domaine voisin, le Parlement a tranché dans le même sens. La police de l'affichage — quoique d'importance bien moindre — a été, elle aussi, jugée d'intérêt national.

Ce n'est pas la loi de 1913 qui est critiquée, mais surtout son **application**. De très nombreux élus souhaitent que l'Etat garde ses responsabilités en matière de patrimoine.

En outre, il faut bien voir que l'abandon de toute responsabilité par l'Etat ferait disparaître toute chance d'une grande politique nationale. Il est indispensable qu'une telle politique soit sauvegardée afin d'assurer ne serait-ce que la **cohérence scientifique** des doctrines d'inventaires, de protection et de conservation du patrimoine sur l'ensemble du territoire, doctrines qui doivent évoluer au fur et à mesure du progrès des connaissances.

Enfin, et ce point est déterminant, certains choix délicats entre **l'intérêt public national de protection** et **l'intérêt collectif d'un aménagement local** ne peuvent être laissés sous la seule responsabilité de la commune, ou du département, ou même de la région. De tels choix placeraient les collectivités dans une situation très embarrassante. En outre, il y aurait quelque chose d'arbitraire à contraindre ces collectivités à prendre en compte à **elles seules** un intérêt national qui peut entrer en conflit avec les intérêts locaux des habitants. Cet intérêt national, c'est à l'Etat de s'en occuper.

* *
*

D. — La législation actuelle peut et doit être améliorée

1. — *Il importe que les collectivités ne soient plus exclues de la décision*

Actuellement, elles n'ont pas leur mot à dire. Il est évident qu'elles l'acceptent de plus en plus mal. Si le système actuel était maintenu, il est probable que les collectivités auraient fini par organiser leur résistance. Elles auraient sans doute raison. Le temps est passé, le temps n'est plus où les maires supportaient qu'à leurs vœux ou à leurs décisions, l'Etat oppose un pouvoir souverain, distant et arbitraire. Les collectivités ne veulent plus se soumettre à un tel pouvoir.

Le présent projet administre clairement la preuve que l'Etat lui-même en a pris conscience. La non participation des élus à la décision est assurément un des points majeurs du dispositif actuel qu'il faut réformer.

2. — *Il est nécessaire que les A.B.F. partagent leur savoir*

Je n'exprime pas là un propos de circonstance, je ne fais que reprendre une position bien connue de votre Commission. En témoigne ainsi le passage suivant que j'emprunterai à un rapport budgétaire sur la Culture. Notre collègue Miroudot ne m'en voudra pas de le citer :

« Le pouvoir discrétionnaire de l'A.B.F. est d'autant plus critiqué qu'il s'appuie sur des critères mystérieux. En fait, cet avis se fonde le plus souvent sur des motifs justifiés, des contraintes techniques, scientifiques valables. Encore faut-il que les principaux intéressés, maires et pétitionnaires n'aient pas l'impression qu'on les leur cache. Or, le spécialiste ne s'explique pas ; il a tendance à garder secret son corps de règles. En la matière, « **savoir c'est pouvoir** ». Ce savoir doit être partagé.

L'idéal serait, bien sûr, que la sauvegarde des abords puisse être traitée selon des principes clairs et soumise à des **règles objectives** fixes de telle sorte que la **décision de l'A.B.F.**, fondée sur des critères précis, **cesse de paraître arbitraire.**

Bien que la matière soit largement subjective, comme toute question esthétique, il n'est pas impossible qu'un **minimum de règles** soit posé, particulières à chaque zone, s'il le faut. Sans être un spécialiste, tout le monde peut voir que, dans toute localité, le style se caractérise par le type de construction, son envergure la plus fréquente, son matériau le plus usuel, le dessin des façades et pignons, la forme des ouvertures, le crépi éventuel, le mode de couverture, etc. Il suffit d'ouvrir les yeux.

Un corps de doctrine peut être élaboré. Dans la plus large **concertation avec les collectivités locales.**

Avec le Docteur Miroudot, j'affirmerai que le **pouvoir intellectuel doit être partagé.**

Tous ceux qui ont à décider, planificateurs, maires, pétitionnaires, veulent, et c'est bien naturel, savoir :

- au nom de quoi ils doivent décider ;
- au nom de quoi l'A.B.F. les jugera et les censurera.

Bref, le régime actuel qui conjugue l'automatisme du rond « bête et méchant » des abords et l'arbitraire de l'A.B.F. doit être amélioré. Le présent projet de loi s'y emploie.

*
* *

II. — LA RÉFORME PROPOSÉE CONSTITUE UN PROGRÈS CAPITAL

Pour faciliter l'intelligence du nouveau dispositif, votre Rapporteur en résumera l'économie globale qu'exposent et détaillent les dispositions du présent article, mais aussi celles des deux articles suivants (99 et 100).

1) Le projet de loi assure une véritable **décentralisation** : il associe, en effet, très étroitement les collectivités territoriales à la défense et à la mise en valeur de leur patrimoine. Voilà un point essentiel. Désormais, le **conseil municipal** dispose d'un grand pouvoir d'initiative. En concertation avec l'Etat, il délimite ce que le projet appelle des « **zones de protection du patrimoine architectural et urbain** » (tout le monde, bien sûr, dira des ZPPAU !).

Ces zones n'ont que des avantages.

2) Là où elles sont créées, ces zones **remplacent** les fameux « **abords** » circulaires. Du fait qu'un monument historique (classé ou inscrit) sera situé dans une ZPPAU, il cessera d'engendrer autour de lui son fameux « rond bête et méchant ».

3) La **forme** de la zone épouse étroitement la nature des choses. Plus de cercle absurde. On dessine la zone **sur mesure** pour englober, ici, un quartier ancien, même s'il est loin de la cathédrale et pour écarter, au contraire, des bâtiments proches de celle-ci, mais non nécessaires à sa mise en valeur.

4) A l'intérieur de la zone, le **régime protecteur** est adapté et nuancé. Très précis dans telle partie de la ZPPAU, il est libéral dans telle autre.

Et surtout — un point capital ! — tout le monde saura, **d'avance**, quelle chance il aura d'obtenir une autorisation ; tout le monde saura par avance ce qu'il faut faire et ne pas faire.

La collectivité intéressée et l'Etat établiront, de concert, zone par zone, un document qui exposera le corps de doctrine et les prescriptions applicables. Grâce à cette sorte de cahier des charges, les choses seront claires.

L'A.B.F. appuiera sa décision sur des bases objectives et connues d'avance. Même s'il conserve (ce qui est indispensable) un minimum de marge d'appréciation, **il perd** cependant son pouvoir **discrétaire**. Son rôle sera surtout de vérifier si les prescriptions sont respectées par le pétitionnaire.

5) Le pouvoir de l'A.B.F. **perd son caractère absolu**. Les **maires** pourront faire **appel** de sa décision devant le **Préfet de région**. Ce Préfet est tenu par le projet de recueillir un avis particulièrement autorisé. Il consultera le **collège du patrimoine et des sites** que le projet institue dans **chaque région**.

Le Ministre enfin pourra **évoquer l'affaire** en tant que de besoin et trancher en dernier ressort.

*
* *

EXAMEN DÉTAILLÉ DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Voyons de plus près les dispositions propres à l'article 98.

Premier alinéa

1. — *Sur quels espaces portera le nouveau régime de protection ?*

a) *Première catégorie : les environs des monuments historiques*

La rédaction use d'une expression consacrée « monuments historiques », mais **le texte ne précise pas « classés » ou « inscrits »** (au sens de la loi de 1913) alors que l'article 100 dispose au sujet du champ de

visibilité des « immeubles classés ou inscrits ». Votre Rapporteur était donc, au moins à première vue, fondé à croire que l'acception devait être entendue au sens général et banal d'édifices de grand intérêt artistique ou historique, qu'ils soient ou non classés ou inscrits. Nous pouvions penser que l'expression visait, non seulement des bâtiments frappés de servitude d'intérêt public au titre de la loi de 1913, mais aussi des monuments non protégés. (Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'en manque pas. Votre Rapporteur évoquera, par exemple, les fameux « châteaux à vendre », demeures souvent luxueuses édifiées au XIX^e siècle et qu'exportent, pierre par pierre, d'astucieux démolisseurs).

Renseignements pris auprès du Ministère, il apparaît qu'il faut restreindre l'expression « monument historique » au sens juridique précis de la loi de 1913, d'immeuble **inscrit ou classé**.

Le projet dispose qu'une zone de protection de type nouveau peut être instituée AUTOUR de ces monuments. Pour cette catégorie, la rédaction n'en dit pas plus. Aucune limite n'est posée aux dimensions de cet environnement précieux. En particulier, rien n'indique que la zone protégée doive prendre une forme circulaire, ni que la co-visibilité avec le monument soit une condition substantielle. On voit tout de suite la différence avec la notion d'ABORD, telle qu'elle résulte de la loi de 1913 modifiée.

Le monument historique, dont les environs pourront désormais être protégés au titre de la loi nouvelle, peut être situé dans une ville. Mais il peut s'agir aussi bien d'un bâtiment isolé dans une zone rurale (une abbaye par exemple).

b) Deuxième catégorie : quartiers et sites

Le texte précise que les nouvelles zones de protection peuvent être instituées en outre dans des **quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre artistique ou historique**. La formule est particulièrement générale.

Dans cette catégorie, la présence d'un monument historique au sens propre, (c'est-à-dire classé ou inscrit) n'est pas nécessaire. La situation a d'ailleurs été visée dans le cas précédent. Une protection indépendante peut donc être décidée au titre de la loi nouvelle.

— Le mot « **quartier** » est clair et désigne, bien sûr, un espace urbain.

— Le mot « **site** » est lui plus général. Un point est net : l'acception ne couvre pas les sites naturels non bâtis, dont, en principe, le nouveau régime est organisé par l'article 97.

Les sites, nécessairement bâtis, visés dans la deuxième catégorie, sont donc des zones **rurales** comportant d'une part un élément architectural et d'autre part un paysage (ce dernier mot figure expressément au troisième alinéa du présent article relatif aux prescriptions).

Observation : La restriction que nous avons faite supra, au sujet des monuments historiques (première catégorie) et qui consiste à réduire l'acception du terme au sens défini par la loi de 1913 est, tout compte fait, sans conséquence pratique. On observera en effet que la notion de quartier ou de site (soit la deuxième catégorie) peut s'appliquer au cas des environs d'un édifice digne d'intérêt, mais qui n'a été ni classé, ni inscrit. Peu importe finalement que l'espace à protéger relève d'une catégorie plutôt que d'une autre.

2. — *L'appellation des espaces nouveaux : un titre pertinent*

Le projet dénomme « **zones de protection du patrimoine architectural et urbain** » les espaces qui seront caractérisés et couverts par le nouveau régime de protection. Une appellation est bonne quand l'analyse de ses éléments évoque l'acception voulue par les auteurs. Est-ce le cas ? Il s'agit, nous l'avons vu, de protéger des espaces bâtis urbains ou ruraux. Par conséquent, les deux adjectifs « **architectural** » et « **urbain** » sont nécessaires, sous la réserve que l'on considère les deux conditions qu'ils posent comme alternatives et non cumulatives. Les deux mots sont nécessaires, mais sans doute conviendrait-il de remplacer la conjonction « et » par « ou ».

— Les deux conditions ne sont pas cumulatives. A quoi servirait-il de préciser que l'espace protégé est architectural s'il faut qu'il soit également urbain ? Les villes sont essentiellement le fruit d'actes architecturaux, (à l'exception peut-être des arbres et des jardins, les fameux « espaces verts »).

— Les conditions sont alternatives. Il y a en effet des espaces architecturaux **non urbains** (dans le milieu rural).

Deuxième alinéa

1. — *L'initiative des nouvelles zones de protection : un mécanisme OPTIONNEL à la disposition des collectivités*

L'innovation capitale qu'apporte le projet est que ces zones sont créées **sur proposition** ou **après accord** du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public compétent pour l'instruction et la délivrance des autorisations relatives à l'utilisation du sol.

Le projet répond donc, sur ce point, à l'attente légitime des collectivités. **Aucune Z.P.P.A.U.** ne peut être créée **contre le gré** d'une collectivité sur le territoire qu'elle gère.

2. — *L'enquête publique*

Cette procédure est indispensable à une saine logique de la décentralisation. Il serait aberrant que le système nouveau ne prévoit pas une ouverture au public. Ce point est fondamental.

L'administration se propose d'appliquer les dispositions de la loi en instituant une enquête publique **spécifique**. Juridiquement, ce type nouveau ne se référera pas aux enquêtes existantes, telles qu'elles sont organisées, par exemple, pour les secteurs sauvegardés.

Selon les informations que nous avons recueillies, les **principes** qui inspireront la procédure sont les suivants :

a) Tout le monde devra être réellement informé du projet de ZPPAU ; tout le monde, c'est-à-dire aussi bien les décideurs que les administrés potentiels.

b) Tout le monde doit pouvoir être mis en mesure d'être physiquement présent : aucune enquête ne sera lancée au mois d'août.

c) La durée de l'enquête sera suffisante pour être efficace : le délai dépassera donc 15 jours.

d) L'enquête devra s'adapter au terrain : à chaque catégorie d'espaces à protéger correspondra un mode d'enquête approprié. Il est évident qu'il serait absurde de procéder de la même manière dans une petite commune rurale que dans un quartier de grande ville.

e) Pour être réelle, l'information dispensée au cours de l'enquête devra permettre de se représenter l'enjeu de la future ZPPAU.

Citons un exemple (sans commune mesure avec une enquête publique, mais significatif de la voie qu'il faut suivre). Se proposant de rénover le parvis de l'Hôtel-de-Ville, la municipalité de Paris a exposé, sur des affiches fort bien venues, l'histoire de la place de Grève, les métamorphoses architecturales du lieu, le but des travaux entrepris et la physionomie future de la place.

La rédaction du présent article précise « le **projet de zone** ». Par ces mots, il faut entendre que le public sera informé :

— du **périmètre** de la future ZPPAU ;

— de l'étude **scientifique** de son passé et de son présent : toute l'histoire doit être accessible, jusqu'à la période contemporaine ; ce qui permet d'apprécier le caractère propre du quartier.

L'administration devra faire état de toutes les connaissances (archéologiques, ethnographiques, architecturales) dont elle dispose. Les progrès de l'archivistique et du stockage informatique des données permettent, d'ores et déjà, de constituer des dossiers particulièrement éclairants.

— **des futures prescriptions applicables**, c'est-à-dire des principes de **gestion et d'évolution** de la zone.

En leur communiquant les bases d'appréciation qui fonderont l'avis de l'A.B.F., l'enquête publique devra mettre les administrés en mesure de prévoir quel sort le plus probable attend leurs éventuelles demandes d'autorisation dans la zone.

f) Des spécialistes techniquement compétents répondront à toutes les questions qui leur seront posées (la procédure actuelle du « commissaire enquêteur » n'apparaît pas satisfaisante).

g) En sens inverse, la population doit être mise en mesure de faire connaître ses réactions. Les questionnaires, sondages ou cahiers d'observations doivent être suffisamment bien rédigés pour que les informations ainsi recueillies soient exploitables. Le processus d'information doit comporter une « aller et retour », ou, comme on dit maintenant, un « feed back ».

3. — *L'avis du collège régional du patrimoine et des sites*

Il est évident que l'institution de ce nouveau collège régional n'a de sens que s'il est consulté sur les projets de ZPPAU. Il y a même de très grandes chances pour que cet avis s'impose **moralement** à tous les partenaires, dans la mesure où tout laisse penser qu'il sera bien motivé et techniquement précis.

4. — *La création de la ZPPAU par arrêté*

Il était indispensable que les ZPPAU soient créées par un acte du représentant de l'Etat, puisque se pose un problème d'articulation et de substitution de régimes. Le régime des **abords**, dépendant de l'Etat, ne disparaît que là où est créée une zone de type nouveau.

De toute façon, dans la hiérarchie des normes, l'arrêté apparaît l'acte juridique pertinent pour cette création.

— C'est la procédure utilisée par les lois de 1913 et 1930 lorsqu'il y a **consentement** des parties intéressées. L'arrêté est, en la matière, une norme qui implique donc **l'accord des partenaires**.

— Tel est bien le cas dans le système nouveau, **cet accord étant précisément le but visé**. Qu'il résulte d'une proposition de la collectivité usant de son droit d'initiative ou d'un acquiescement qu'elle donne aux suggestions de l'Etat, son accord est la condition même du déclenchement de la procédure de création.

5. — *L'autorité signataire*

Dans les lois de 1913, 1930 et 1962, l'arrêté est signé par le Ministre. Rien d'étonnant, puisque ces lois ont été prises dans un climat que l'on pourrait déclarer « jacobin ». N'oublions pas, en outre, que les protections ainsi organisées sont essentiellement d'intérêt national.

Le contexte du projet actuel, comme l'objet visé, diffèrent notablement. Le projet se veut **décentralisateur**. Les espaces protégés peuvent ne pas avoir l'importance nationale d'un « monument historique ». Certes ces espaces peuvent coïncider très largement avec les

abords de 1913 ; toutefois, la **portée potentielle** des dispositions nouvelles est bien plus vaste (le choix des mots « quartier » et « site », au premier alinéa, n'avait pas d'autre raison d'être).

En conséquence, et très logiquement, c'est le représentant de l'Etat **dans la région** qui signe.

* *
*

Troisième alinéa

1. — *Le périmètre de la zone*

Le présent projet introduit dans cet alinéa une nouveauté capitale qui remédie totalement aux défauts du système actuel :

— Les « abords » (1913) sont circulaires, sans qu'aucune raison ne légitime le choix de cette figure géométrique. Et la notion de « covisibilité » ne donne aucune sécurité, car elle est très élastique, allant, selon le caractère de l'A.B.F., du laxisme le plus négligent à l'interventionnisme le plus tâillon.

— La ZPPAU, elle, a la forme qu'on lui prescrit. Plus de référence géométrique. La zone peut affecter, au contraire, une figure très irrégulière, car elle épouse étroitement les espaces dignes de protection. La ZPPAU peut très bien s'étendre à plus de 500 mètres d'un monument historique, quand cela paraît nécessaire. Elle peut couvrir des édifices invisibles du monument, mais essentiels à son voisinage. La ZPPAU peut englober un quartier qui mérite d'être sauvegardé, bien qu'il soit dépourvu de tout monument historique.

2. — *Le cahier de prescriptions*

Voilà encore une nouveauté des plus heureuses. Elle répond au vœu général. Comme nous l'avons vu, votre commission la réclamait expressément. La plus grande faiblesse du système actuel est le caractère laconique et souvent arbitraire des avis émis par l'A.B.F. comme

l'incapacité (faute d'une bonne formation initiale et faute de temps) d'expliquer ses desiderata. Désormais, chaque zone sera dotée d'une sorte de « cahier des charges ».

— Comme nous l'avons dit, aucun cahier de ce genre n'est assigné aux abords. La demande d'autorisation ou de permis de construire est soumise au veto absolu de l'A.B.F. Il dit oui ou non, sans être tenu de s'expliquer.

— Tout au contraire, chaque ZPPAU définira sa propre règle du jeu qui assurera l'information maximum des candidats pétitionnaires sur les prescriptions imposables.

La consultation : il faudra faciliter au maximum l'accès des administrés au cahier des prescriptions. Un pays voisin donne l'exemple. Un de ses « länder » est à la pointe du progrès en la matière. Dans le land de Hesse, tout habitant peut demander à la mairie l'extrait de cadastre relatif à sa parcelle. Il reçoit, en réponse, des microfiches qui lui exposent tous les risques archéologiques du lieu et toutes les normes de protection applicables. Bref, cet habitant peut s'informer sans délai du régime juridique auquel sa parcelle est soumise.

Nous n'en sommes pas encore à ce nec plus ultra de la communication administrative. Mais cet idéal doit être poursuivi.

Déjà, certaines Directions départementales de l'Équipement (D.D.E.) et nombre de Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (C.A.U.E.) mettent à la disposition du public des livrets exposant ce qui est souhaitable et dénonçant corrélativement ce qui est redoutable dans une région. Conseils, schémas, photos portent sur les éléments suivants : caractère des volumes, façades et combles, forme des ouvertures et lucarnes, gamme de matériaux, nature des enduits, style des ferronneries, « nuancier » ou palette de tons harmonisés pour revêtements et peintures, etc...

C'est dans cette voie qu'il faut imaginer les futurs cahiers de prescriptions.

Prescriptions ou règles ? Le rédacteur use du mot « prescriptions » et non du mot « règle » qui correspondrait à une norme très et trop contraignante. Le cahier ne doit pas entrer dans le plus grand détail et tout décider par avance.

Ce cahier doit informer les « décideurs » et pétitionnaires. Il faut préserver une certaine souplesse pour laisser une marge de liberté de choix aux administrés.

En outre, une trop grande rigidité irait à l'encontre du but.

En effet, le cahier guide aussi l'avis de l'A.B.F. Si son rôle se restreint à vérifier la conformité du projet à des normes trop précises, l'A.B.F. sera tenté, en relevant quelque transgression mineure, de bloquer un projet qu'il juge déplaisant. Un bâtiment qui respecte toutes les règles peut cependant être horrible.

Il importe que l'A.B.F. conserve deux marges d'appréciation :

— La première est **générale** et porte sur le caractère de la zone. Les raisons qui font juger un quartier digne de protection dépendent de l'histoire, de l'architecture, etc... et ne peuvent être décrites dans un document normatif absolu. Il y a là un élément esthétique qui échappe à la formulation.

L'A.B.F. doit être en droit de juger un projet au regard du **style général de la zone**, qu'il a pour mission de connaître mieux que personne.

Donnons un exemple. Supposons un projet de ZPPAU couvrant une « bastide » caractérisée par un « réseau viaire » en damier.

L'A.B.F. se doit de faire respecter le parcellaire caractéristique d'un tel patrimoine urbain. On ne peut pas exclure l'hypothèse d'une demande de permis, dans laquelle un pétitionnaire solliciterait l'autorisation de construire un bâtiment qui, pour des raisons de meilleure exposition à la lumière, ne s'alignerait pas sur le tracé octogonal caractéristique de la bastide.

L'A.B.F. ne remplirait pas son rôle protecteur s'il ne s'opposait pas à une telle emprise.

— La seconde marge d'appréciation porte sur les autorisations ponctuelles, « au coup par coup ». L'A.B.F. doit pouvoir s'opposer à un projet qui, sans défigurer le caractère général de la zone, est inassimilable dans le coin envisagé : au contraire, il doit être en droit de laisser passer un projet qui est un peu audacieux, mais dans un endroit de la zone où l'audace ne nuit pas.

Bref, une ZPPAU n'est :

- ni un espace de liberté totale où tout le monde pourrait construire ce qui lui plaît,
- ni une chasse gardée de l'A.B.F. qui, en souverain absolu, déciderait de ce qui est bien ou mal.

* *
*

Quatrième alinéa

Cet alinéa précise que les dispositions de la ZPPAU sont **annexées** au P.O.S. Périmètre et prescriptions auront même valeur que toutes les servitudes du P.O.S. et seront opposables aux tiers dans les mêmes conditions que le P.O.S. lui-même.

Cette disposition est logique. Dans un document qui fixe le **régime général** d'utilisation du sol, doit figurer le **régime d'exception**. Les deux sont liés.

Comme l'enquête publique, cette mention obligatoire au P.O.S. contribue à la **publicité** que requiert une administration sagement décentralisée.

On sait que désormais toutes les communes devront, à plus ou moins brève échéance, se doter d'un P.O.S., ce qui élimine la question de savoir si oui ou non une ZPPAU pourrait être instituée là où il n'y a pas encore de P.O.S.

* *
*

Conclusion

Votre Commission ne pouvait qu'être favorable à des dispositions qui correspondent à ses vœux les plus constants. C'est pourquoi elle propose au Sénat de rétablir, par voie d'amendement, les dispositions des articles 98, 99 et 100. La rédaction des amendements ne prend pas exactement celle des articles du projet. Nous avons été conduits, sans rien changer au fond même, à modifier le texte pour des raisons de forme.

Art. 99

Nouveau régime d'intervention de l'architecte des Bâtiments de France.

Nouvelles règles de recours contre ses décisions.

Texte de l'article

Les travaux de construction, de démolition, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection instituée en vertu de l'article précédent sont soumis à autorisation spéciale, dans les conditions prévues par l'article 13 *bis* de la loi du 31 décembre 1913 modifiée.

Cette autorisation est délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

En cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation du Collège régional du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

Commentaire de l'article

Premier et second alinéas

Les dispositions de ces deux alinéas doivent être appréciées au regard de l'article 13 *bi* de la loi de 1913 modifiée sur les monuments historiques.

Art. 13 *bis*

« Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboi-

sement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable » (alinéa introduit par la loi n° 66-1042 du 30 décembre 1966, art. 4).

« Le permis de construire délivré en vertu des lois et règlements sur l'alignement et sur les plans communaux et régionaux d'aménagement et d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue à l'alinéa précédent s'il est revêtu du visa de l'architecte départemental des monuments historiques » (alinéa introduit par la loi n° 92 du 25 février 1943, art. 4).

L'obligation d'obtenir une autorisation pour tous travaux modifiant l'aspect des lieux est la disposition essentielle, substantielle, indispensable des régimes de protection. Cette règle est la condition « *sine qua non* » de la sauvegarde.

C'est pourquoi les ZPPAU sont, sur ce point, organisées sur le modèle même des abords. Il ne peut en être autrement.

Les travaux soumis à autorisation

Le projet donne une liste qui recoupe à peu près exactement celle de la loi de 1913 modifiée. Le mot « déboisement » a disparu, mais la définition proposée par le projet recouvre aussi cette notion : un déboisement étant une modification de l'aspect de l'immeuble (entendu au sens juridique).

Les deux listes visent la même chose : **tout travail qui peut modifier l'aspect**. La formule est très large mais inévitable, puisque c'est l'aspect qui est précisément, en la matière, l'élément esthétique en question.

Le rédacteur a craint sans doute de ne pas se faire comprendre ; et il a juxtaposé deux formules redondantes :

— (au premier alinéa) : « **autorisation spéciale dans les conditions prévues par l'article 13 bis de la loi de 1913** » ;

— (au deuxième alinéa) : « **Cette autorisation est délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.** »

Le premier alinéa se réfère au texte de l'article 13 bis de la loi de 1913 qui exige le visa de l'A.B.F. : c'est précisément l'obligation posée par le deuxième alinéa du présent article.

La rédaction gagnerait à contracter les formules et pourrait se lire ainsi en un seul alinéa :

« Les travaux... sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ».

Troisième alinéa

Alors que les deux premiers alinéas ne faisaient que reprendre une disposition traditionnelle indispensable en matière de protection, le dernier alinéa de l'article **bouleverse le système actuel**, là où lui sera substitué une ZPPAU.

L'avis de l'A.B.F. sur les abords (1913) est discrétionnaire et pratiquement sans appel.

Certes le **pouvoir hiérarchique** du Ministre emporte théoriquement le droit de réformer un tel acte. Le cas est rarissime, car le Ministre, substituant son avis, ne peut cacher qu'il **désavoue** son fonctionnaire.

Dans les ZPPAU, l'avis de l'A.B.F. a un tout autre style. L'article 99 lui a déjà ôté son caractère discrétionnaire, puisque l'avis se référera au **cahier des charges**.

Cet avis perd en outre son caractère absolu, fort désagréable aux yeux des élus et des administrés.

Un droit d'appel de la commune sur l'avis de l'A.B.F.

Désormais, le maire ou l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, peut **faire appel**. Il saisit le **Commissaire de la République de la région** qui accepte (ou refuse la demande). On peut penser que le représentant de l'Etat ne repoussera que les demandes manifestement abusives, s'il y en a.

Les cas d'appel ne seront pas forcément rares ; les maires seront, par exemple, en droit désormais de s'étonner qu'un projet **respectueux des prescriptions de la ZPPAU** soit cependant refusé par l'A.B.F. Le respect peut être laid ou la laideur respectueuse.

Il importe que l'A.B.F. écarte un tel projet. Mais le refus étonnera peut-être et le maire sera tenté de faire appel.

La consultation obligatoire du Collège régional du patrimoine et des sites.

Un point important, le Commissaire de la République consulte, sur le projet litigieux, le collège régional du patrimoine et des sites, institution dont nous avons, en examinant l'article 96, dit que sa composition devrait offrir toutes les garanties de sérieux. Le Préfet de région est **par la loi** tenu de procéder à cette constitution.

L'article 99 donne législativement, donc d'une manière très forte, compétence au Collège du patrimoine pour émettre son avis.

Bien plus aisément que le Préfet, le Collège échappera aux pressions et aux considérations d'opportunité politique. Son avis a donc toute chance d'être autorisé.

Le collège statuera. Son avis n'est que **facultatif**, mais il est plus que probable qu'il s'imposera **moralement** au Commissaire de la République comme l'avis de la Commission Supérieure des monuments historiques ou des sites fait au Ministre. Les cas où le Ministre a passé outre sont rarissimes et ont fait, dit-on, quelque bruit.

Deux hypothèses :

— Le collège confirme la position de l'A.B.F.

Le Préfet fait sienne cette confirmation et le réclamant est débouté. L'avis de l'A.B.F. s'impose à lui.

— Le collège donne tort à l'A.B.F.

Le Préfet, suivant la doctrine du collège, **substitue** son avis à celui de l'A.B.F. Son avis a la même valeur contraignante.

L'hypothèse d'un Préfet de région qui ne suivrait pas la position du collège, ne doit pas être écartée systématiquement. Il se posera sûrement, çà et là, des problèmes d'influence.

Le pouvoir de contrôle et d'évocation du Ministre.

Il est à noter que l'article 100 prévoit un **droit d'évocation du Ministre** (1). Il appartiendra d'évoquer, le cas échéant, et systématiquement, toutes les affaires où le Commissaire de la République se montrerait trop complaisant ou trop laxiste.

(1) Cette disposition serait plus à sa place au présent article.

Le Ministre est ainsi mis en mesure de redresser, ici et là, une police de sauvegarde qui s'égarerait.

La même arme, l'évocation du dossier, lui permettra **d'unifier la doctrine et la jurisprudence** du nouveau régime.

On observera que le dispositif proposé, doté de la soupape de sécurité que constitue l'appel au Préfet de région, est bien plus souple que le système actuel. Il est souple sans l'être trop.

Il importe à la sauvegarde du patrimoine que l'A.B.F. soit rarement désavoué. Désormais, il n'encourt pas tant de risques de l'être. Les projets qui lui seront soumis s'efforceront déjà de se conformer au cahier de prescriptions. L'A.B.F. aura déjà moins de motifs de censure.

Pour lui-même, il peut s'inspirer pour ses avis de la doctrine du cahier des charges. En outre, il appuiera sa décision sur les prescriptions de ce même cahier. On voit que, les règles du jeu étant connues de tous au préalable, les risques de conflit devraient être moins nombreux.

En outre, rien n'empêche l'A.B.F., ni le maire, de consulter la Commission départementale des sites. Rien ne nous empêche également de consulter le Collège régional (avec lequel la Commission départementale entretiendra sûrement des relations étroites et fréquentes).

Bref, le Collège régional est l'instance d'élaboration de la doctrine dont l'A.B.F. a besoin pour ses tâches de gestion quotidienne.

* *
*

Conclusion :

Comme nous l'avons déjà dit à l'article précédent, votre Commission demande au Sénat de reprendre, par voie d'amendement, les dispositions du présent article, sous réserve de modifications formelles.

Art. 100

**La substitution des zones de protection du patrimoine architectural
et urbain
(Z.P.P.A.U.) aux « abords » de la loi du 31 décembre 1913**

Texte de l'article

Les servitudes d'utilité publique instituées en application des articles 1^{er} (3^e), 13 *bis* et 13 *ter* de la loi du 31 décembre 1930 modifiée, pour la protection du champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits, ne sont pas applicables lorsque ces immeubles sont situés à l'intérieur d'un des périmètres définis à l'article 98. Il en est de même des servitudes d'utilité publique instituée en application des articles 4 et 17 de la loi du 2 mai 1930 modifiée, pour la partie comprise à l'intérieur de ces périmètres.

Le ministre compétent peut évoquer tout projet de zone de protection ainsi que tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du deuxième alinéa de l'article 99 de la présente loi.

Est punie des peines prévues à l'article L. 480.4 du code de l'urbanisme toute infraction aux dispositions de l'article 99 de la présente loi.

Les articles 17 à 20 et l'article 28 de la loi du 2 mai 1930 modifiée sont abrogés. Toutefois, les zones de protection créées en application des articles précités de la loi du 2 mai 1930 modifiée continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par les zones de protection définies par le présent article.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Commentaire de l'article

LE CARACTÈRE FACULTATIF OU OPTIONNEL DU NOUVEAU DISPOSITIF

Nous avons déjà souligné que le nouveau mécanisme était mis à la **disposition des collectivités**. Elles décident elles-mêmes, en accord avec l'Etat, de substituer au régime des abords celui des ZPPAU.

La modification proposée à la loi de 1913 est un **aménagement facultatif et réversible** offert aux communes dans le souci de mieux associer les élus à la gestion du patrimoine et d'obliger tous les intervenants à un effort de réflexion sur la nécessité de sauvegarder les trésors du passé, comme sur le sens et la logique de chaque intervention.

Facultatif : Les collectivités décident elles-mêmes si elles souhaitent garder le système des abords 1913 ou adopter le nouveau (les ZPPAU).

Réversible : Le principe du parallélisme des formes emporte que toute collectivité qui juge après un temps d'essai que le système antérieur (1913) est préférable au nouveau, soit en droit d'obtenir le rétablissement des abords, c'est-à-dire la suppression de la ZPPAU.

L'esprit qui inspire la logique décentralisatrice du présent projet, implique que le représentant de l'Etat ne puisse refuser d'annuler son arrêté.

Il ne peut en effet que constater que l'**accord** des partenaires — condition substantielle pour l'institution d'une ZPPAU — n'existe plus et donc que cette zone doit disparaître.

Il faut bien voir que la réforme proposée **ne se traduit donc pas par l'effondrement des protections existantes**. Elles demeurent en vigueur jusqu'à l'intervention, à l'initiative des collectivités et cas par cas, des nouvelles dispositions.

En tout état de cause, l'actuel mécanisme des abords subsiste :

- s'il y a désaccord entre la collectivité et l'Etat et qu'aucune ZPPAU ne peut être créée dans la commune ;
- si la ZPPAU est supprimée.

Premier alinéa

— *Première phase* : Cet alinéa tire les conséquences juridiques du principe de **substitution** d'une ZPPAU à un espace protégé au titre des abords. Dès qu'un monument historique est situé dans une ZPPAU, **il cesse d'engendrer autour de lui son cercle de protection**, ce rond « bête et méchant » qu'on appelle le champ de visibilité.

Pour la partie du cercle de 500 mètres qui est situé à l'**intérieur** de la zone, le régime nouveau se substitue à l'ancien, les travaux sont soumis à autorisation, mais le cahier des prescriptions est connu à l'avance. L'avis de l'A.B.F. peut être soumis pour appel au Préfet de région et, en dernier ressort, le Ministre peut évoquer le dossier.

Pour la partie du cercle qui est **en dehors** du périmètre de la ZPPAU, **aucune servitude au titre de la loi de 1913 ne s'applique plus**. Ces conséquences se déduisent nettement de la lecture du texte proposé.

Que sont ces servitudes de la loi de 1913 ?

La rédaction cite d'abord l'article premier, 3°. En fait, ce 3° ne fait que **définir** le champ de visibilité.

Les servitudes n'apparaissent qu'aux articles 13 *bis* et 13 *ter* : elles consistent à imposer l'**avis conforme** de l'A.B.F. qu'il s'agisse du permis de construire ou d'une simple autorisation de travaux.

La mention de l'article premier (3°) apparaît donc inutile.

— *Deuxième phase* : Elle abolit les **servitudes d'utilité publique instituées en application des articles 4 et 17 de la loi du 2 mai 1930** modifiée pour tous les immeubles compris à l'**intérieur** de la ZPPAU.

Ici, l'idée est différente : les servitudes subsistent pour la partie (protégée au titre de 1930) située à l'**extérieur** de la ZPPAU.

A dire vrai, la conséquence pratique sera probablement nulle. Pourquoi ?

A la différence des abords 1913 qui sont circulaires, les zones 1930 n'ont aucune forme géométrique obligatoire. Ce sont des ZPPAU avant la lettre.

Il y a donc fort à parier que là où il y a une zone 1930, sera instituée une ZPPAU qui pour se substituer, purement et simplement à elle, en reprendra exactement la configuration topographique.

Que sont ces servitudes ?

L'inscription (article 4) sur la liste des sites entraîne l'obligation de ne procéder à aucun travail (autre que ceux d'exploitation courante pour les fonds ruraux et d'entretien courant pour les constructions), sans avoir **avisé** l'administration quatre mois à l'avance. Cette servitude s'explique : l'administration aussi informée, est mise en mesure de réagir (et s'il le faut, d'entamer une procédure de classement).

L'article 17 institue **autour** des monuments naturels et des sites inscrits ou classés une zone de protection très comparable à une ZPPAU car elle comporte, elle aussi, l'indication des prescriptions applicables.

L'institution d'une ZPPAU rend inutile le régime de l'article 17 de la loi de 1930.

* *
*

La rédaction de l'alinéa ne couvrirait-elle pas un malentendu ?

Une remarque stylistique : Nous avons déjà observé, en examinant l'article 98, que le rédacteur dans cet article use de l'expression « monument historique » alors qu'à l'article 100, il dit « immeuble classé ou inscrit ».

Votre rapporteur considère qu'il vaut mieux utiliser l'expression « monument historique » puisqu'elle a de toute façon un sens juridique précis, depuis longtemps fixé. Mais l'emploi du mot immeuble à deux lignes successives et certains flottements dans l'interprétation que nos interlocuteurs nous proposaient, induisent votre rapporteur à se demander si la rédaction ne résulterait pas d'un mélange d'intentions.

Une confusion d'idées ?

Votre rapporteur a le sentiment que deux idées différentes ont inspiré la rédaction.

1) La première idée consiste à **supprimer ce rond « bête et méchant »** des abords dès que le **monument** générateur est situé à l'intérieur d'une ZPPAU. C'est à cette idée que le texte donne juridiquement vigueur.

Mais ses partisans ont-ils vu une conséquence de leur rédaction ?

Le fait qu'un monument générateur est à l'**extérieur**, et à moins de 500 m de la zone, entraîne que son rond **morde** sur la zone et que pour la partie commune (c'est-à-dire pour la partie du rond située à l'**intérieur** de la ZPPAU) les servitudes de 1913 subsistent... puisque ces servitudes ne sont abolies que lorsque le monument est à l'**intérieur** de la zone. Cette conséquence « a contrario » a-t-elle été voulue ?

2) La deuxième idée consiste à supprimer les servitudes des abords pour **tout immeuble situé dans une ZPPAU** même si le monument générateur est à l'**extérieur** de la zone.

Cette idée n'est pas reprise par le texte. Mais la présence des mots « ces immeubles » pourrait bien avoir fait confusion et induit certains esprits à croire que ces mots désignaient les immeubles situés dans les abords, alors que dans la rédaction, les mots « ces immeubles » ne peuvent, du fait de leur position, que désigner les « monuments historiques » visés une ligne plus haut.

Si le législateur veut exprimer cette **seconde** idée, plutôt que la première, il doit alors rédiger le texte de la façon suivante :

« Les immeubles situés dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain ne peuvent être frappés des servitudes d'utilité publique instituées en application des articles premier (3°), 13 bis et 13 ter de la loi du 31 décembre 1913 modifiée pour la protection du champ de visibilité des monuments historiques. »

L'inconvénient de cette seconde idée est qu'elle ne fait pas disparaître la **partie des abords** située à l'**extérieur** de la ZPPAU et engendrée par un monument situé à l'**intérieur** (abolition qui relève, elle, de la première idée).

On observera que la seconde phrase de l'alinéa, relative à l'abolition des servitudes de 1930 relève, elle, de la seconde idée.

Ce traitement différent des servitudes selon qu'elles relèvent de 1913 ou de 1930 a quelque chose d'un peu déroutant. Votre rapporteur n'est pas sûr que cette différence ait été consciemment recherchée.

Si l'on veut instituer un régime **combinant les deux idées**, il faut alors rédiger le premier alinéa de la façon suivante :

« Lorsqu'un monument historique est situé sur une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, les servitudes d'utilité publique instituées en application des articles premier (3°), 13 bis et 13 ter de la loi du 31 décembre 1913 modifiée pour la protection de son champ de visibilité, ne sont pas applicables.

Il en est de même de ces servitudes, ainsi que de celles qui sont instituées en application des articles 4 et 17 de la loi du 2 mai 1930 modifiée lorsqu'elles frappent les immeubles situés sur une telle zone de protection ».

Cette rédaction intègre le cas des servitudes 1930 (dont l'abolition, nous l'avons dit, relève de la seconde idée).

* *
*

Deuxième alinéa

Le pouvoir d'évocation du Ministre

Nous avons déjà partiellement commenté les dispositions de cet alinéa, lorsque nous avons dit que le Ministre pouvait évoquer tout dossier de l'A.B.F. Le Commissaire de la République, Préfet de région est saisi.

L'alinéa prévoit en plus un pouvoir d'évocation du Ministre **pour tout projet de ZPPAU**. Cette disposition permettrait au Ministre de remédier à deux situations dommageables. Tout d'abord, celle où le représentant de l'Etat signerait un arrêté créant une ZPPAU beaucoup trop laxiste.

A l'inverse, le Ministre sera en droit de briser l'opposition d'un Commissaire de la République trop protecteur qui refuserait de s'associer aux propositions légitimes d'une collectivité soucieuse de créer une ZPPAU.

Cette disposition serait plus à sa place à l'article 98 qui traite de la création des ZPPAU.

* *
*

Troisième alinéa

Les sanctions pénales

L'article 99 détermine le régime de protection des ZPPAU en imposant des servitudes d'utilité publique. Le respect de ces servitudes doit être assuré.

L'alinéa propose que l'infraction soit soumise aux sanctions pénales habituelles en matière de non respect des formalités de procédures imposées par le Code de l'Urbanisme.

Rappelons les termes du code visés au présent alinéa :

Art. L 480-4 (L. n° 76-1285 du 31 décembre 1976). — « *L'exécution de travaux ou l'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les titres I^{er}, II, IV et VI du présent livre, par les règlements pris pour leur application ou par les infractions relatives à l'affichage des permis de construire, est punie d'une amende comprise entre 2 000 F et un montant qui ne peut excéder soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 10 000 F par mètre carré de la construction ou de la partie de la construction réalisée en infraction, soit, dans le cas contraire, un montant de 500 000 F. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de un mois à six mois pourra être prononcé.*

Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Ces peines sont également applicables :

1) *En cas d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux accessoires d'aménagement ou de démolition imposés par les autorisations visées au premier alinéa.*

2) *En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage. »*

* *
*

Quatrième alinéa

**Aucune zone de protection au titre des sites 1930
ne sera plus instituée**

La première phase abroge :

— Les **articles 17 à 20** de la loi de 1930 c'est-à-dire ceux qui organisent le régime des zones de protection **autour** des monuments naturels et des sites inscrits. Ces zones n'étaient que des ZPPAU avant la lettre.

— L'**article 28** de la même loi (titre III).

Cet article était assez inattendu dans une loi consacrée aux sites, car il instituait une zone de protection — au titre de la loi sur les sites — autour des **monuments historiques** classés au titre de la loi de 1913. Ce mélange des genres est aboli, parce que cette **zone de protection du titre III de la loi du 2 mai 1930** — créée par décret après une cascade d'auditions et d'enquêtes — est une procédure si rebutante, si lourde, qu'élus et administration s'accordent en fait pour en réserver l'usage à des cas très particuliers (POS protecteur bloqué).

La seconde phrase de l'alinéa précise toutefois que les zones existantes subsistent :

— jusqu'à leur **suppression** (cette précision apparaît inutile, on ne voit pas pourquoi cette suppression serait souhaitée) ;

— jusqu'à leur **remplacement par une ZPPAU**. Voilà qui est parfaitement logique.

* *
*

Le dernier alinéa n'appelle aucun commentaire.

* *
*

Conclusion :

Votre Commission vous demande également de rétablir, par voie d'amendement, les dispositions de l'article 100, sous réserve de quelques modifications dont la fin est d'ordonner plus logiquement le texte et de lever l'ambiguïté signalée dans le présent commentaire.

CONCLUSIONS SUR LES ARTICLES RELATIFS A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, DU PATRIMOINE ET DES SITES

Les lacunes et les vices de l'actuel système de protection ont été suffisamment dénoncés pour que l'on ne salue pas avec la plus grande satisfaction les mesures proposées en la matière par le présent projet. Quatre des premiers articles de la section 8 prennent en compte les critiques que nous évoquions et en tirent les conséquences.

I. — Les nouvelles règles aménagent et complètent le système actuel de protection en lui adjoignant un dispositif complémentaire à caractère facultatif ou optionnel

A. — L'ancien système subsiste là où les collectivités ne prennent pas l'initiative de lui substituer le nouveau.

Nous avons déjà dit que les mesures proposées par le présent projet ne se traduisent pas par un effondrement des grandes lois de 1913, 1930 et 1962. Les nouvelles dispositions (qui modifient la loi de 1913 sur les abords des monuments historiques) constituent un **aménagement facultatif et réversible** offert aux communes. Cette modification associe les élus à la gestion du patrimoine et limite le pouvoir exorbitant des A.B.F. Il s'agit donc bien d'améliorer la législation existante et de l'adapter à la décentralisation.

B. — Le régime général (national et local) de sauvegarde associera donc les régimes de 1913, 1930 et 1962 au nouveau dispositif.

Il n'est pas inutile d'exposer maintenant un tableau général de la protection du patrimoine telle qu'elle sera désormais assurée.

1) *Les monuments historiques ou les sites classés*

Leur régime propre n'est pas modifié. Il s'agit d'un patrimoine national dont la gestion échappe à la décision des élus locaux.

2) *Les secteurs sauvegardés*

Les règles qui régissent ces zones sont destinés à un tissu urbain homogène de très grande qualité historique. En secteurs sauvegardés, le P.O.S. est remplacé par un « plan de sauvegarde et de mise en valeur » qui définit parcelle par parcelle ce qu'il faut faire. Une centaine de villes seulement sont intéressées par ce régime.

3) *Abords des monuments historiques ou zones de protection du patrimoine architectural et urbain*

En principe et à l'initiative des collectivités, les « abords » devraient disparaître progressivement au bénéfice des Z.P.P.A.U. Dans les deux cas, il s'agit de protéger un tissu urbain ou rural de qualité, dont l'intérêt est le plus souvent rehaussé par la présence d'un ou plusieurs monuments historiques.

Dans la Z.P.P.A.U., les principales règles du jeu seront désormais connues à l'avance. La zone est cogérée par le maire et l'A.B.F. En cas de conflit aigu avec l'architecte, le maire peut appeler des décisions de ce spécialiste devant un collège d'autres spécialistes. Le dernier mot appartient au pouvoir d'Etat déconcentré ou au ministre.

Quant au régime des « abords » relevant de la loi de 1913, il convient de le garder comme ultime recours quand les autres législations ou procédures se révèleraient défailtantes sur un cas grave.

4) *Les sites bâtis inscrits*

La gestion en est purement locale, le maire est en droit de se montrer très ferme s'il le désire. Il dispose du pouvoir de décision. Toutefois, l'A.B.F. exerce, pour le compte de l'Etat, une surveillance légère et donne des conseils. Son avis est purement consultatif. Rappelons que la plus grande majorité des espaces inscrits sont ruraux.

II. — Le bon fonctionnement du nouveau dispositif requiert un effort budgétaire accru

Parallèlement aux mesures proposées par voie législative, il faudra que l'Etat se dote de moyens humains et financiers nécessaires pour rendre opérationnel le nouveau dispositif. Cet effort est la condition sine qua non d'une bonne application de la loi.

La loi de 1913 a été souvent mal appliquée, faute d'hommes, faute de crédits, faute de volonté. La cause du malaise qu'entend dissiper le présent projet n'est pas seulement juridique, elle est aussi pratique.

1) *Les effectifs doivent être étoffés dans les services départementaux de l'architecture (S.D.A.).*

a) Des postes doivent être créés dans les services départementaux de l'architecture

Le droit de veto de l'A.B.F. se heurte à des problèmes tels que la « guerre des services ». Ce n'est un secret pour personne qu'il existe une opposition traditionnelle entre architectes et ingénieurs et donc entre les A.B.F. des services départementaux et ingénieurs des D.D.E.

Les ingénieurs ont, eux, les moyens de se faire entendre ; leur poids est considérable. Les services sont bien étoffés, alors que tous les départements ne sont dotés d'un A.B.F. que depuis quelques années. Votre Commission des Affaires culturelles en sait quelque chose. Elle a dû longuement insister pour que la Direction de l'Architecture reçoive, au temps où elle dépendait de la rue de Valois, un minimum de moyens en personnels.

Un gros effort a été entrepris. Il est indispensable qu'il soit poursuivi. Chaque département devrait avoir à terme au moins deux Architectes des Bâtiments de France, alors que près d'un tiers n'en ont actuellement qu'un. Il conviendra de créer un poste administratif de catégorie A ou B dans chaque service départemental de l'architecture. Tout A.B.F. doit disposer d'une agence convenable avec suffisamment de collaborateurs et de secrétaires. Ce renfort permettra d'accélérer la cadence des avis.

b) *La formation professionnelle des A.B.F. doit être améliorée.*

La compétence technique des A.B.F. n'est pas toujours sans défaut. (L'insuffisance notoire des rémunérations n'a peut-être pas été sans conséquence sur le niveau de recrutement, ainsi que sur le prestige du corps).

La formation elle-même laisse à désirer. Elle est actuellement assurée par le **Centre d'Etudes supérieur d'Histoire et de Conservation des Monuments anciens** qui diffuse le même enseignement aux futurs architectes des bâtiments de France, aux chefs des services départementaux de l'architecture, aux candidats au concours d'architectes en chef des monuments historiques, ainsi qu'aux architectes privés travaillant en secteur ancien.

Ce centre — dit « Ecole de Chaillot » — s'attache surtout à dispenser un enseignement sur les « Monuments historiques » qui comprend des cours d'histoire de l'art (relatifs aux monuments, aux jardins, au vitrail, aux tapisseries, mobilier, etc...) et des cours techniques ayant pour objet l'étude des structures des monuments et les problèmes de consolidation des édifices.

Ce Centre d'études actuellement dépérit, quasi exangue financièrement.

Les crédits doivent être augmentés en conséquence pour que l'Ecole de Chaillot fonctionne dans des conditions convenables et dignes de son rôle.

Il est absolument indispensable que le Ministère de la Culture soit mis en mesure de réformer la formation des A.B.F.

Dans cet enseignement, il conviendra d'introduire :

— des cours d'économie et du bâtiment et d'innovations technologiques ;

— des cours consacrés à la réutilisation et à la transformation architecturales des bâtiments anciens ;

— une formation solide sur l'urbanisme ancien et sur l'urbanisme en centre ancien ; cet enseignement doit faire une plus large part à l'histoire de la ville et de l'urbanisme ;

— des cours portant sur les connaissances administratives, juridiques et financières.

2) Le ministère doit se donner et clairement affirmer une authentique doctrine de protection.

Il faut bien dire que si le Ministère s'est montré si longtemps timoré, c'est qu'il n'était pas convaincu par la légitimité de sa tâche. Disons même qu'une bonne partie de ses services protecteurs n'aimait pas protéger. Une chose est sûre : les services ne répugnaient pas aux **démolitions** bien qu'elles fussent irréparables. Loin de s'y opposer, certains A.B.F. prenaient résolument parti pour le futurisme, là où il n'a que faire et choque le plus.

La Direction de l'architecture affectait une horreur morbide du « pastiche », quand bien même c'eût été, ici ou là, le seul moyen de ne pas « détonner » en milieu ancien.

Les services épousaient volontiers l'état d'esprit des architectes. Comme on sait, l'homme de l'art se résigne mal à passer inaperçu et il ne hait pas toujours de violer l'unité des styles. Interrogée sur sa doctrine, la rue de Valois déclarait, il y a dix ans :

« La politique du ministère sera de plus en plus, dans le respect des volumes et des sites, d'encourager des expériences d'intégration, à un cadre ancien, d'une architecture contemporaine de qualité, de préférence à la répétition de bâtiments inspirés du passé ». Quand à cette fameuse architecture « de qualité », c'était, bien sûr, celle qui plaisait aux services. Si bien qu'en dernière analyse, les fonctionnaires du patrinoinie interprétaient leurs prérogatives sur les zones protégées, comme un droit exclusif à décerner les labels de qualité sur leurs **« chasses gardées »** ?

Certains bons esprits prétendaient même relever deux phénomènes paradoxaux :

— L'initiative privée, là où les propriétaires étaient libres de faire ce qu'ils voulaient, était parfois moins destructrice, que l'intervention des « protecteurs » légaux sur les « abords » ou les « secteurs sauvegardés ».

— Les Directions départementales de l'Équipement évoluaient dans un sens favorable et devenaient finalement plus protectrices que les Agences des Bâtiments de France.

Votre Rapporteur a du mal à croire que l'inertie des idées reçues ait disparu comme par enchantement. Que les esprits aient du mal à se reconverter, il n'en voudra comme preuve que certain passage significatif d'un rapport tout récent. Ce document intitulé **« Pour une nou-**

velle politique du patrimoine » expose le nouvel esprit qui a des chances sérieuses d'inspirer désormais les services. Ce rapport est fort intéressant, mais sur un point ou deux, il montre que, si le vocabulaire change, l'idée demeure.

Lorsque, dans la présentation du rapport, nous lisons que « **le patrimoine ne doit plus être ressenti comme un désaveu du présent, une condamnation du futur et qu'il doit être une invitation à être soi-même, à libérer une créativité longtemps étouffée par le poids d'un passé mobilisé comme une arme contre l'innovation** », nous avons le sentiment de retrouver quelque chose de bien connu.

Il importe, à nos yeux, que le ministère se dote d'une doctrine ferme et cohérente en matière de sauvegarde et, **puisque'il s'agit de protéger, autant que la doctrine soit délibérément protectrice.**

Protéger la qualité d'un ensemble ancien, c'est d'abord et avant tout en protéger les bâtiments et donc en empêcher la démolition spéculative. Le ministère a le choix. Il peut revenir (ce que nous ne manquerions pas de regretter) à la position paradoxale qui fut longtemps la sienne. Tout au contraire, il peut imposer systématiquement la **réhabilitation**. Et là seulement où il faut démolir (car le bâtiment est un danger public) le ministère peut favoriser une architecture d'accompagnement discrète. Pour sauver l'unité stylistique d'une rue, il pourrait même, audacieusement, exiger un pastiche ! (1).

De toute façon, il devra trancher.

3) L'Etat doit consentir des dotations convenables à l'incitation dans les zones protégées.

Il faut le dire, enfin, l'application de la loi de 1913, comme celle de 1962, a été « sabotée » par un manque systématique de crédits.

a) L'ordre de grandeur du budget des monuments historiques est resté le même pendant plus d'un demi-siècle, quand triplait le nombre des bâtiments classés.

Jusqu'à ces deux dernières années, Beaubourg et l'Opéra de Paris recevaient, à eux deux, plus que **l'ensemble des monuments publics** et

(1) Certains pastiches sont tellement réussis que personne ne peut deviner que l'immeuble a moins de trois ou quatre ans ; voir, par exemple, à Paris, le coin de la rue du Petit Pont et de la rue de la Huchette.

privés de France. L'abandon du patrimoine n'a pas manqué d'avoir un effet psychologique désastreux sur la gestion des abords. Le public (pétitionnaires en tête) était en droit de s'interroger sur le bien-fondé d'une protection dont la seule forme, manifeste pour lui, était procédurale. Fallait-il vraiment affronter des tracas administratifs et même encourir l'interdiction de construire, au seul prétexte qu'existait, dans le voisinage, un bâtiment dit « classé », aussi délabré qu'un taudis ?

Comment peut-on croire possible de protéger le **champ de visibilité** d'un monument historique sans protéger, en premier lieu, le **monument lui-même**, prétexte et centre de ce champ ?

Votre Rapporteur est heureux de constater que, depuis deux ans, les crédits destinés à la **restauration** et à l'**entretien des monuments historiques stricto sensu** enregistrent une croissance significative.

Cet effort doit être poursuivi.

b) Les crédits des abords et sites doivent être très sérieusement accrus, leur identification améliorée, leur mobilisation accélérée.

Votre Rapporteur veut maintenant attirer votre attention sur des crédits qui ne sont pas destinés aux monuments historiques proprement dits, mais à leurs **abords**. Ces crédits apparaissent dans le budget du Ministère de l'Urbanisme et du Logement aux lignes :

— **Etudes : Abords et sites (55.21/20)** ; les crédits qui étaient de 5,5 millions en 1980 sont passés à 6,7 millions en 1981 ; ils n'ont augmenté que de 10 % en 1982 pour atteindre 7,3 millions.

— **Travaux : Abords et sites (65.23/40)** ; les crédits sont passés de 6,3 millions en 1980 à 16,5 millions en 1981 ; ils n'ont augmenté — si ce verbe n'est pas ridicule — que de 1 % en 1982, pour atteindre 16,7 millions.

Ces crédits « sites et abords » ont **une extrême importance**. Quoique d'un montant réduit, subvention par subvention, ces crédits ont une forte valeur incitative et constituent le moyen d'intervention de l'A.B.F. qui est forcément le plus apprécié :

— Ils permettent à l'A.B.F. de faire évoluer dans le bon sens les zones qu'il contrôle par une « reconquête » des abords et des sites, car il est mis en mesure **d'encourager les restaurateurs à employer les techniques souhaitables.**

— Ces crédits ont l'avantage de **convaincre un pétitionnaire récalcitrant**. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de restaurer une façade, le traitement recommandé est générateur d'un surcoût. L'A.B.F. décidera ce pétitionnaire en lui proposant la prise en charge totale ou partielle.

Tout le monde en conviendra, **il n'est pas normal que l'A.B.F. qui passe son temps à « interdire » ne soit pas, en contrepartie, mis en mesure « d'inciter »**.

* *
*

— La dotation « sites et abords » est actuellement **très largement insuffisante**. Le montant s'élève grosso modo, dans chaque **département**, à 60 000 F. Certes, grâce à ces crédits, l'A.B.F. peut aider, par une subvention d'un tiers, une commune à améliorer son réseau électrique près d'un monument historique, ou un particulier à refaire une toiture en lauzes. Malheureusement, pendant la même période, quatre autres communes réforment leur réseau électrique d'une manière esthétiquement discutable et six ou sept particuliers démolissent leurs toitures en lauzes parce qu'elles ne sont plus étanches.

Votre Rapporteur souhaite vivement qu'il soit remédié à l'insuffisance absurde des crédits des travaux et des crédits d'études. **24 millions de francs en 1982**, cela fait **fort peu d'incitation** au regard de **beaucoup de contraintes**.

* *
*

— **La mobilisation** des crédits est extrêmement lente, car le **circuit d'engagement est très compliqué**. Il implique des interventions multiples. En particulier, ces crédits passent en conférence administrative régionale. Actuellement, les crédits sont ordonnancés par le **Directeur départemental de l'Équipement**. On comprend que nombre de ces directeurs n'éprouvent évidemment aucun enthousiasme à gérer des crédits très réduits, dispersés sur une foule de petites opérations, dont, au surplus, ils n'ont pas la maîtrise.

En moyenne, l'obtention d'une subvention nécessite près d'un an et demi. Cette lenteur est désastreuse. En effet, l'A.B.F. doit pouvoir faire accorder un soutien incitatif dans les délais les plus brefs. Il ne manque pas de régions où les façades peintes à fresques tombent par plaques dans la rue. Le jour où le maire lance un arrêté de péril, l'administration doit être en mesure d'aider immédiatement le propriétaire.

Il est à observer que, par rapport à la dépense globale, la subvention peut se contenter d'être **modeste**. Le plus souvent, le surcoût imposé par une restauration scrupuleuse est faible, mais beaucoup de propriétaires sont impécunieux.

Une réforme des circuits doit s'inspirer des considérations suivantes :

— **Une aide immédiate** même réduite est mieux reçue et plus efficace qu'une aide plus importante longue à obtenir. La rapidité est donc pour l'administration et pour le constructeur, un facteur primordial.

— **Le saupoudrage** en matière de subvention pour les sites est efficace, car il fait tâche d'huile : là où on a réussi deux ou trois façades, les autres propriétaires, en voyant l'effet produit, veulent en faire autant et on peut diminuer, voire supprimer, les subventions car une mode se crée.

— **Les subventions directes** sont souvent mieux accueillies par les communes que les subventions pour études, et elles peuvent avoir le même pouvoir incitatif si elles s'appliquent à des cas déjà étudiés par l'A.B.F. ou bien connus par lui.

— **La régularité** dans l'attribution d'une somme fixe par département permettrait de faire augmenter les subventions par des aides du département ou des communes, donc de faire davantage de travail avec la même attribution de l'Etat et les instances locales se sentiraient davantage concernées ;

— **Un renforcement** du montant global permettrait d'envisager une politique départementale de reconquête des sites et abords. Avec 60 000 F par an pour le département, on ne peut pas parler d'une politique, on doit se contenter de panser quelques plaies.

Il convient donc de **réformer les crédits de circuit d'engagement**. Non seulement, il importe que les crédits soient attribués le plus rapidement possible, mais il importe également qu'ils soient **effectivement dépensés** : actuellement, si quelqu'un ne suit pas les directives imposées pour toucher la subvention, il est obligé de rendre l'argent à l'Etat.

Les services n'ont pas le temps de reporter le soutien sur quelqu'un d'autre. Devant l'importance des reliquats non dépensés, l'Etat décide qu'il faut diminuer l'enveloppe.

L'idéal serait que l'**A.B.F.** puisse programmer lui-même les subventions et que le Commissaire de la République, Préfet du département, en assure l'ordonnancement sur la proposition directe de l'**A.B.F.** (on observera, d'ailleurs, que cette solution résultera de la décentralisation lorsqu'elle sera conduite à son terme).

* *
*

— Il importe, enfin, que les crédits « **abords** » et que les crédits « **sites** » cessent d'être confondus sur une même ligne budgétaire.

* *
*

Pour conclure, votre Rapporteur soulignera que le succès d'une politique de protection vigoureuse et vigoureusement décentralisée — en application du présent projet — requiert un effort accru en matière de subventions incitatives, de simplification des procédures et de formation des agents protecteurs.

* *
*

Votre Commission a décidé de rétablir, par voie d'amendement, les dispositions des articles 96, 98, 99 et 100 du projet, (retirées de la discussion par lettre rectificative). Pour les raisons que nous avons dites, elle a écarté le rétablissement de l'article 97.

CONCLUSION

La décentralisation reste-t-elle « la grande affaire du septennat » ? A s'en tenir au texte « rabougri » que la Commission des Affaires culturelles a dû examiner, il serait permis d'avoir des doutes. Non pas que la réforme proposée en matière de formation professionnelle soit sans importance, bien au contraire : mais le retrait, sans aucune justification sérieuse, des dispositions du projet relatives à l'éducation, à l'environnement, à la sauvegarde du patrimoine et à la culture ne peut, rappelons-le, qu'entraîner bien des interrogations.

L'on peut se demander, en particulier, quelle devient la portée des dispositions maintenues, alors qu'elles cessent d'appartenir à un ensemble cohérent. Peut-on, par exemple, dissocier totalement formation professionnelle et éducation ? Nous ne pouvons, pour notre part, que déplorer que l'effort de décentralisation, qui appelle une réflexion globale, soit servi au Parlement sous forme de feuilleton à rebondissements.

Les dispositions maintenues paraissent acceptables dans leur principe : notamment, le choix de l'échelon régional pour la décentralisation de la formation professionnelle ne peut qu'être approuvé. Il est permis cependant de s'interroger sur l'étendue des moyens accordés à la région pour exercer ses nouvelles compétences, qui sont d'ailleurs parfois définies en termes ambigus. Le point essentiel pour votre commission est que le transfert de compétence, dans un domaine où les dépenses ne peuvent guère qu'augmenter du fait des carences de notre système éducatif, ne doit pas être un moyen pour l'Etat de se décharger sur la région de certaines dépenses. Il convient de préciser que toute modification des règles relatives à la rémunération des stagiaires sera intégralement compensée par une évolution correspondante des crédits transférés.

*

* *

Votre commission a décidé en outre de proposer au Sénat de régler par voie d'amendement les dispositions des articles 96, 98, 99 et 100 de la version initiale du projet, c'est-à-dire la partie de la section 8 qui traite de la sauvegarde du patrimoine et des sites. L'enjeu de ces quatre articles est considérable puisqu'il ne s'agit de rien moins que de bouleverser le régime actuel des espaces protégés. Cette réforme a trois buts. La sauvegarde du patrimoine sera désormais l'affaire de tous et surtout elle sera concertée avec les collectivités territoriales.

Les quatre articles visés assurent une véritable décentralisation. Désormais, le conseil municipal disposera d'un grand pouvoir d'initiative. Il sera associé très étroitement à la défense et à la mise en valeur du patrimoine local.

Le régime protecteur sera assoupli. Il perdra son caractère automatique et rigide. A l'initiative des collectivités, seront créées en concertation avec l'Etat des « zones de protection du patrimoine architectural et urbain » qui se substitueront au régime actuel (tel qu'il résulte des lois de 1913, 1930 et 1962). Là où elles sont créées, ces zones nouvelles remplaceront les « abords » des monuments historiques, abords qui ont l'inconvénient d'affecter systématiquement une forme circulaire. Du fait qu'un monument historique sera situé dans une ZPPAU, il cessera d'engendrer autour de lui son champ de visibilité. La forme des zones nouvelles sera dessinée sur mesure. Le régime protecteur sera nuancé selon la diversité des situations et s'adaptera à chaque partie des zones nouvelles.

Un point capital. Tout le monde saura d'avance quel régime s'applique car la collectivité intéressée et l'Etat établiront de concert, zone par zone, un document qui exposera le corps de doctrine et les prescriptions applicables.

Désormais, l'Architecte des Bâtiments de France appuiera sa décision sur des bases objectives et connues d'avance. Le pouvoir de cet agent perd son caractère absolu. Les maires pourront faire appel de sa décision devant le Commissaire de la République, Préfet de région, lequel consultera obligatoirement une instance de spécialiste, le collège régional du patrimoine et des sites. L'avis du Préfet se substituera à celui de l'A.B.F.

Le Ministre enfin évoquera l'affaire en tant que de besoin et tranchera en dernier ressort.

La sauvegarde du patrimoine sera fondée enfin sur le progrès des connaissances scientifiques et sur leur diffusion dans les collectivités et le public.

Tout le monde étant d'accord sur l'urgence et la pertinence de cette réforme, il n'était pas pensable qu'elle soit écartée de l'examen du Parlement.

Votre commission propose donc de les reprendre par voie d'amendement.

*
* *

C'est donc sous réserve de plusieurs *amendements* que votre commission donne un avis **favorable** à l'adoption des articles du projet relevant de sa compétence.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Chapitre V *bis* additionnel (nouveau) après l'article 34

Amendement : Après le chapitre V, insérer l'intitulé de chapitre suivant :

Chapitre V *bis* additionnel (nouveau)
De la sauvegarde du patrimoine et des sites.

Article additionnel (nouveau) après l'article 34

Amendement : Après l'intitulé du chapitre V *bis* additionnel (nouveau) introduire un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Il est créé dans la région, auprès du représentant de l'Etat, un collège du patrimoine et des sites qui exerce les compétences prévues au présent chapitre. Un décret en Conseil d'Etat précise sa composition et ses attributions.

Article additionnel (nouveau) après l'article 34

Amendement : Après l'intitulé du chapitre V *bis* additionnel (nouveau) introduire un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées, des zones de protection du patrimoine architectural et urbain peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique.

Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones pour tous les travaux mentionnés à l'article additionnel (nouveau) après l'article 34.

Après enquête publique, avis du collège régional du patrimoine et des sites et accord du conseil municipal de la commune intéressée, la zone de protection est créée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région.

Le Ministre compétent peut évoquer tout projet de zone de protection.

Les dispositions de la zone de protection sont annexées au plan d'occupation des sols, dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme.

Article additionnel (nouveau) après l'article 34

Amendement : Après l'intitulé du chapitre V *bis* additionnel (nouveau) introduire un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de zone de protection du patrimoine architectural et urbain, sont soumis à autorisation spéciale accordée par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, après avis conforme de l'architecture des Bâtiments de France.

En cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation du Collège régional du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.

Le Ministre compétent peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du présent article.

Est punie des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, toute infraction aux dispositions du présent article.

Article additionnel (nouveau) après l'article 34

Amendement : Après l'intitulé du chapitre V *bis* additionnel (nouveau), introduire un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

Lorsqu'un monument historique est situé sur une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, les services d'utilité publique instituées pour la protection de son champ de visibilité, en application des articles premier (3°), 13 *bis* et 13 *ter* de la loi du 31 décembre 1913 modifiée, sur les monuments historiques, ne sont pas applicables.

Les immeubles situés dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique instituées en application des articles premier (3°), 13 *bis* et 13 *ter* de la loi du 31 décembre 1913 précitée, et des articles 4 et 17 de la loi du 2 mai 1930 modifiée, relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Les articles 17 à 20 et l'article 28 de la loi du 2 mai 1930 précitée sont abrogés. Toutefois, les zones de protection créées en application des articles précités de la loi du 2 mai 1930 précitée continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par des zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 40

Amendement : Rédiger comme suit le paragraphe 14 de cet article :

14. Il est ajouté au premier alinéa de l'article L. 430-1 du Code de l'Urbanisme un g) ainsi rédigé :

g) Dans les zones de protection créées en application de la loi n° du portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Article 72

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

La région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dans le respect des règles figurant au Titre Premier du Livre Premier et au livre IX, à l'exception de son titre septième, du Code du Travail, ainsi que dans les lois non codifiées relatives auxdites actions.

Toutefois, l'Etat est compétent pour les actions de portée générale intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue, et relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des stages accueillant des apprentis ou stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L. 910-2 du Code du Travail.

L'Etat est également compétent pour effectuer toutes études et actions expérimentales nécessaires à la préparation des actions visées à l'alinéa précédent, ainsi que pour assurer l'information relative à ces actions.

Article 73

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Sous réserve des dispositions contenues dans le deuxième alinéa de l'article 72, la création des centres de formation d'apprentis fait l'objet de conventions passées avec la région par les départements, les communes, les établissements publics, les compagnies consulaires, les

chambres de métier, les chambres d'agriculture, les établissements d'enseignement privé, les organisations professionnelles, les associations, les entreprises ou toute autre personne physique ou morale, après avis du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale, et de l'emploi.

Cet avis porte, notamment, sur les garanties de tous ordres présentées par le projet, et sur son intérêt, eu égard aux besoins de la formation professionnelle dans la zone d'action considérée.

La demande de convention doit donner lieu à une décision dans un délai de six mois à compter de son dépôt. En cas de réponse négative, ou de dénonciation d'une convention, la décision doit être motivée. Elle peut faire l'objet d'un recours dans les deux mois de sa notification devant le comité de coordination prévu à l'article 74 de la présente loi, qui rend sa décision dans un délai de trois mois.

Les recours portés à l'encontre d'une décision dénonçant une convention ont un effet suspensif. Toutefois, le centre de formation d'apprentis ne peut accepter aucune inscription nouvelle pendant la durée de l'examen du recours.

Article 74

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Il est créé auprès du Premier ministre un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, comprenant pour moitié des représentants de l'Etat et pour moitié des représentants élus par les conseils régionaux. Un décret en Conseil d'Etat précise sa composition et les règles de fonctionnement.

Amendement : Insérer, avant le dernier alinéa de cet article, l'alinéa suivant :

Le comité veille à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les régions en matière de formation professionnelle ; en particulier, il peut proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées respectivement par l'Etat et par les régions.

Article 75

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de l'article 75 :

1° Les crédits transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Ces crédits évoluent en fonction des normes fixées par le Gouvernement pour la rémunération des stagiaires. Ils sont répartis selon des critères définis par décret en Conseil d'Etat qui comprennent, notamment, la structure et le niveau de qualification de la population active, ainsi que la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant.

Amendement : Supprimer la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article.

Article additionnel avant l'article 132

Amendement : Insérer avant l'article 132 un article additionnel ainsi rédigé :

I. — L'Etat a la responsabilité du logement des instituteurs.

II. — Dans le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 indiquant les dépenses obligatoires pour les communes en matière d'enseignement, le membre de phrase :

« ...le logement de chacun des membres du personnel enseignant attachés à ces écoles... » est abrogé à la date d'entrée en vigueur de la présente section.

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de service, qui indique les dépenses à la charge de l'Etat est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 9° Les indemnités représentatives du logement des maîtres

III. — L'article 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est abrogé.

IV. — Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant la promulgation de la présente loi.