

N° 356

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 2001

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur la proposition de loi de M. Pierre FAUCHON relative à la **création d'une commission départementale du patrimoine,***

Par M. Philippe RICHERT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Pierre Guichard, Marcel Henry, Roger Hesling, Roger Karoutchi, Serge Lagache, Robert Laufoaalu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir le numéro :

Sénat : 294 (2000-2001)

---

Patrimoine.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE DISPOSITIF CRÉÉ PAR LA LOI DU 28 FÉVRIER 1997</b> .....	6
1. <i>Le législateur avait, en 1997, souhaité instiller des modalités de dialogue dans le fonctionnement des procédures de protection du patrimoine architectural</i> .....	6
a) Le constat .....	6
b) La solution législative .....	8
2. <i>L'application décevante de la loi</i> .....	10
a) Le décret d'application n° 99-78 du 5 février 1999 .....	10
b) La pérennité des pratiques .....	10
3. <i>La solution proposée par la proposition de loi</i> .....	11
a) Le transfert partiel du pouvoir d'avis des architectes des Bâtiments de France .....	12
b) Le risque de généralisation d'une démarche conflictuelle .....	12
<b>II. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	13
1. <i>Les orientations</i> .....	13
a) L'ouverture des recours aux pétitionnaires .....	13
b) La départementalisation des recours .....	14
c) Le rééquilibrage de l'instance de dialogue .....	15
2. <i>Le dispositif</i> .....	15
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	21
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>ERREUR ! SIG</b>

Mesdames, Messieurs,

La démocratie moderne cherche à expliquer plus qu'à imposer ; le dialogue est l'un de ses procédés, aussi le pousse-t-elle souvent jusque dans les détails de l'action administrative ; le consensus est l'un de ses emblèmes.

C'est pourquoi les modalités de l'action publique évoluent rapidement dans tous les domaines, non sans difficultés ponctuelles, tant il est plus facile de décider que de convaincre et d'édicter que de justifier.

Quand les procédés d'intervention « à l'ancienne » concernent une cause aussi incontournable que la protection du patrimoine architectural et sont mis en œuvre par un corps administratif aussi indiscutable que celui des architectes des Bâtiments de France, dont chacun sait la compétence et l'inlassable mobilisation en faveur de la qualité de notre patrimoine, l'adaptation aux exigences nouvelles est nécessairement plus délicate.

C'est pourquoi votre commission a jugé opportun que la proposition de loi de M. Pierre Fauchon, relative à la création d'une commission départementale du patrimoine, la conduise à esquisser un bilan de l'application de la loi n° 97-179 du 28 février 1997, première tentative d'introduire les nouvelles exigences dans l'ensemble des procédures de protection du patrimoine architectural, que cette proposition l'incite en particulier à vérifier le bon fonctionnement du dialogue que le législateur avait souhaité susciter sur les avis conformes des architectes des Bâtiments de France, qu'elle lui donne l'occasion d'apporter au dispositif élaboré il y a cinq ans les adaptations utiles.

## I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE DISPOSITIF CRÉÉ PAR LA LOI DU 28 FÉVRIER 1997

### 1. Le législateur avait, en 1997, souhaité instiller des modalités de dialogue dans le fonctionnement des procédures de protection du patrimoine architectural

La loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés fut le résultat d'un constat, celui de l'étatisme persistant et de la tendance autoritaire des procédures de protection du patrimoine architectural. Son objectif était de généraliser la procédure de discussion des décisions des architectes des Bâtiments de France instituée dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)<sup>1</sup> par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

#### a) *Le constat*

Le premier constat fut celui de **l'étatisme persistant des procédures** de protection du patrimoine architectural. Cette situation, de plus en plus difficile à justifier avec le succès et les progrès de la décentralisation, accentuait les inconvénients de l'autoritarisme latent de ces procédures.

Il existe trois régimes juridiques de protection du patrimoine bâti (en dehors de celui de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites, peu adapté à la protection des sites bâtis) : la législation des abords des monuments historiques instituée par la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques, les secteurs sauvegardés créés par la loi du 4 août 1962, les ZPPAUP de la loi du 7 janvier 1983. Leurs modalités de mise en œuvre ont évolué dans le sens d'une plus grande souplesse.

Le régime le plus ancien, le moins souple et le plus étatique est celui des abords. Les immeubles qui, situés dans un rayon de

---

<sup>1</sup> Devenues zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) à la suite de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993.

500 mètres autour de lui, sont visibles depuis un monument inscrit ou classé ou sont visibles en même temps que lui, ne peuvent faire l'objet de travaux de nature à affecter leur aspect qu'en vertu d'une autorisation délivrée sur avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. Ce régime reste le plus fréquemment appliqué, comme le notait en mai 1996 le rapport de votre commission sur la proposition de loi de M. Claude Huriet, qui a conduit à l'adoption de la loi du 28 février 1997.

Le fonctionnement des secteurs sauvegardés est à peine moins centralisé. Ceux-ci sont créés par décision préfectorale sur avis favorable ou sur proposition de la commune intéressée ou des communes intéressées, un décret en Conseil d'État permettant de surmonter leur éventuelle opposition. Un plan de sauvegarde et de mise en valeur est établi sous l'autorité du préfet, à la préparation duquel une commission locale comportant des élus est associée. Tout travail modifiant l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale, en ce qui concerne les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. L'architecte des Bâtiments de France doit donner un avis conforme et délivre l'autorisation spéciale. On dénombre 86 secteurs sauvegardés.

Les ZPPAUP sont la formule la plus récente et la plus souple de protection du patrimoine architectural. Elles sont créées sur proposition ou après accord des communes intéressées, autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. Le projet de création est soumis à enquête publique et à l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites, qui a remplacé le collège régional du patrimoine et des sites en application de la loi du 28 février 1997. En outre, dès qu'une ZPPAUP est créée, les servitudes instituées par les articles 13, 13 bis et 13 ter de la loi de 1913 ne sont plus applicables, ce qui permet de substituer au cercle de 500 mètres résultant de la législation des abords un périmètre de protection délimité en fonction du terrain.

La principale cause de l'adoption de la loi du 28 février 1997 a été le **caractère autoritaire des procédures**, autoritarisme accentué dans les faits par le succès limité des ZPPAUP, formule la plus respectueuse de l'opinion des intéressés. Cette situation ne pouvait se perpétuer alors que la présomption de légitimité dont l'activité

administrative, vouée par construction au service de l'intérêt public, bénéficia longtemps aux yeux de nos concitoyens, a fait place à une irréductible exigence d'explication, de discussion et de consensus.

Le rapport de votre commission sur la proposition de loi Huriet notait à cet égard que la législation des abords reposait sur « l'exercice solitaire du pouvoir que la loi confère à l'architecte des Bâtiments de France ». Un décret n° 95-667 du 9 mai 1995 avait certes institué une procédure d'appel des avis -jusqu'alors considérés non susceptible de recours, sur le fondement de la théorie des actes préparatoires- des architectes des Bâtiments de France. Première étape de la libéralisation encore inachevée des procédures de protection du patrimoine architectural, cet appel était porté devant le ministre chargé des monuments historiques par l'autorité compétente pour délivrer le permis. Cette procédure, peu adaptée à un contentieux souvent de modeste portée, n'a pratiquement pas fonctionné.

En revanche, aucune voie de recours n'existait contre les avis rendus par les architectes des Bâtiments de France au titre de la législation des secteurs sauvegardés, les plans de sauvegarde étant réputés assez précis pour encadrer l'exercice de ce pouvoir.

Et si la procédure des ZPPAUP comportait la possibilité d'un appel de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France devant le préfet de région, l'utilisation parcimonieuse de cette formule de protection, longue, difficile et relativement coûteuse à mettre en place, a retiré presque toute portée à cette novation.

#### *b) La solution législative*

Soucieuse de donner aux architectes des Bâtiments de France les moyens juridiques de mieux exercer le rôle pédagogique et incitatif que les nouvelles exigences de la démocratie de proximité devrait leur suggérer d'assumer, consciente de la nécessité d'améliorer la transparence du processus administratif de décision, consciente aussi de l'opportunité d'appuyer la réforme nécessaire sur l'acquis législatif en étendant le champ d'application des formules existantes, votre commission a élaboré en mai 1996 des propositions inspirées de la procédure d'appel mise en place dans le cadre du régime juridique des ZPPAUP.

Présentant au Sénat, le 21 mai 1996, le dispositif retenu, votre rapporteur précisait dans ces termes l'objectif de la commission des affaires culturelles : « la possibilité d'un appel, l'existence d'un lieu de dialogue permettront à notre avis d'éclaircir les motifs des décisions contestées, qu'elles soient d'ailleurs confirmées ou non. On pourra enfin confronter les points de vue et les expériences, voire dissiper le soupçon d'arbitraire qui empoisonne, particulièrement dans le cas de la police des abords, la procédure de l'avis conforme. Cela modifiera aussi, pensons-nous, le climat des rapports entre le demandeurs, les élus et les architectes des Bâtiments de France : ceux-ci auront peut-être plus à cœur de convaincre et d'expliquer, et ceux-là auront enfin le sentiment de faire valoir leurs préoccupations et l'assurance d'être écoutés. »

Ces propositions, adoptées par votre Haute Assemblée avant d'être votées conformes par l'Assemblée nationale, sont devenues la loi du 28 février 1997, dont le contenu est le suivant :

- La possibilité d'appel des avis conformes des architectes des Bâtiments de France devant le préfet de région instituée dans les ZPPAUP par l'article 71 de la loi du 7 janvier 1983, a été étendue à la protection des abords et aux secteurs sauvegardés.

- L'appel a été ouvert au maire ou à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de faire les travaux, à l'exclusion des pétitionnaires.

- Le ministre chargé de la culture a reçu la possibilité, symétrique de celle prévue pour les ZPPAUP par la loi du 7 janvier 1983, d'évoquer les dossiers soumis aux architectes des Bâtiments de France et aux préfets de région.

- Des commissions régionales du patrimoine et des sites comportant des représentants de l'État, des élus nationaux et locaux et des personnalités qualifiées ont été créées afin d'être consultées par les préfets sur les appels formés contre les avis conformes des architectes des Bâtiments de France. Ces commissions ont en outre repris les compétences des commissions régionales du patrimoine historique et ethnographique (COREPHAE) et des collèges régionaux du patrimoine et des sites (CRPS), qu'elles remplaçaient. L'objectif était de confier à une seule instance l'ensemble des compétences consultatives relatives à la définition et à l'application dans la région de politiques de protection du patrimoine.

## **2. L'application décevante de la loi**

La très longue gestation du décret d'application de la loi du 28 février 1997 fut le premier indice d'une mise en œuvre insatisfaisante.

### *a) Le décret d'application n° 99-78 du 5 février 1999*

L'article premier de la loi avait confié à un décret en Conseil d'État le soin de préciser la composition, les attributions et le mode de fonctionnement de la commission régionale du patrimoine. Après deux années d'une laborieuse gestation, le décret n° 99-78 du 5 février 1999 a fixé la composition de la commission de façon peu conforme aux souhaits exprimés par les parlementaires lors du débat législatif.

Au cours du débat au Sénat, votre rapporteur avait précisé que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, prévoyant que la commission régionale du patrimoine comprendrait « des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'État et des personnalités qualifiées », prenait en compte cette préoccupation. Évoquant à son tour la composition de la commission, M. Louis de Broissia, rapporteur de la proposition devant l'Assemblée nationale, avait indiqué : « l'équilibre y est respecté, puisque sont garanties tout à la fois les compétences de l'État -c'est le préfet de région qui rendra l'appel- et la coopération entre les architectes des Bâtiments de France, garants du respect du patrimoine, les collectivités locales concernées et les spécialistes du patrimoine. »

Le décret n° 99-78 du 5 février 1999 a subtilement infléchi *l'équilibre* nécessaire de la commission en faveur des représentants de l'administration, puisque sur les trente membres de celle-ci, on ne compte que huit titulaires d'un mandat électif, nommés par le préfet de région.

### *b) La pérennité des pratiques*

En conclusion de la discussion générale de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, le ministre de la culture avait indiqué que le Parlement serait saisi d'un bilan de l'application de la nouvelle législation « lorsque nous disposerons d'un recul suffisant, c'est à dire, à mon sens, après un à deux ans d'application. » Plus de deux ans après la publication du décret n° 99-78 du 5 février 1999, il est temps

d'esquisser cette évaluation. L'administration centrale du ministère de la culture est en train de collecter les données qui permettront de dresser le panorama complet d'une situation qui semble n'avoir guère évolué, au vu des informations recueillies par votre rapporteur. Le nombre des recours formés en application de la loi de 1997 a été de vingt-sept en 1999 et 2000. L'avis de l'ABF a été infirmé dans six cas par le préfet, celui-ci suivant dans quatre cas l'avis de la commission.

Si l'on se réfère aux quelque 600 000 dossiers instruits chaque année par les architectes des Bâtiments de France, ces chiffres révèlent un fonctionnement très insatisfaisant du dispositif institué en 1997, sauf à créditer les architectes des Bâtiments de France d'une infaillibilité qu'ils ne songent sans doute pas à revendiquer.

Aussi était-il nécessaire, dans l'esprit même de la déclaration ministérielle rappelée plus haut, de revenir sur le fonctionnement des procédures de protection du patrimoine architectural afin d'y instiller l'esprit de dialogue qui caractérise le fonctionnement des démocraties modernes dans les ramifications les plus fines de l'appareil administratif.

Notre collègue Pierre Fauchon a opportunément pris l'initiative de lancer le débat en déposant une proposition de loi relative à la création d'une commission départementale du patrimoine.

### **3. La solution proposée par la proposition de loi**

L'exposé des motifs de la proposition de loi résume parfaitement l'intention de son auteur en indiquant que cette proposition « vise à réformer de manière plus substantielle la procédure d'autorisation, afin précisément de renforcer le rôle de conseil de l'architecte des Bâtiments de France au détriment de son rôle discrétionnaire de censeur. La solution proposée consiste à substituer à un homme seul un collège réduit composé d'une manière équilibrée et placée sous l'autorité du représentant de l'État. »

Si les principaux éléments de la proposition de notre collègue, en particulier la départementalisation de la procédure et bien entendu la volonté de substituer enfin le dialogue à l'exercice solitaire du pouvoir, sont apparues à votre commission comme des pistes à suivre,

celle-ci a relevé quelques incertitudes dans les modalités envisagées pour la mise en œuvre de ces orientations.

*a) Le transfert partiel du pouvoir d'avis des architectes des Bâtiments de France*

La proposition de loi organise le transfert, dans certains cas, à une commission départementale, du pouvoir d'avis conforme des architectes des Bâtiments de France. Elle ne conserve en effet à l'architecte des Bâtiments de France sa pleine compétence que dans les cas où il *approuve* le projet qui lui est soumis.

Dans toutes les autres hypothèses, le pouvoir d'émettre l'avis conforme est transféré à des commissions départementales, y compris vraisemblablement dans le cas où l'architecte des Bâtiments de France aurait l'intention de donner une approbation sous réserve. Comme le diable se cache dans les détails, c'est dans les réserves assortissant les visas que se situent vraisemblablement bon nombre d'initiatives contestées des ABF. La réserve équivalant en pratique à un refus virtuel, on ne comprendrait pas la raison d'être d'un transfert de pouvoir ne concernant pas les cas sans doute les plus nombreux et peut-être les plus litigieux.

*b) Le risque de généralisation d'une démarche conflictuelle*

Le transfert de pouvoir a lieu, en cas de délivrance du visa sous réserve, même si le pétitionnaire est d'accord avec les exigences exprimées par l'architecte des Bâtiments de France, ce qui peut arriver –et doit souvent arriver compte tenu de l'usage mesuré et raisonnable que les ABF font de leur pouvoir dans la plupart des cas. Non seulement la commission court alors le risque d'être inutilement surchargée, mais encore le transfert tend à donner un caractère conflictuel à un débat initialement consensuel.

Pour prévenir cet inconvénient sensible, on pourrait imaginer de ne transférer la compétence à la commission que dans deux cas : refus de visa ou désaccord du pétitionnaire sur les réserves assortissant un visa. Mais la nécessité de constater le désaccord du pétitionnaire avant le transfert d'un dossier à la commission ferait de celui-ci le maître de la répartition des compétences entre les autorités administratives et introduirait dans la procédure de délivrance des autorisations des délais inutiles.

Il semble justifié, dans ces conditions, d'explorer de préférence à la piste du transfert de pouvoir la possibilité d'apporter des améliorations déterminantes à la procédure mise en place en 1997. C'est la voie que votre commission a choisi d'emprunter, en retenant dans le dispositif élaboré par M. Pierre Fauchon la proposition de départementaliser la procédure d'appel des avis des architectes des Bâtiments de France et celle de fixer dans la loi la composition de la commission départementale.

## II. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

### 1. Les orientations

En décidant de ne pas bouleverser le dispositif de la loi de 1997, votre commission a fait le choix de la continuité. L'objectif à atteindre reste **l'ouverture du dialogue entre les architectes des Bâtiments de France et leurs différents interlocuteurs au sein d'une instance de dialogue dont la composition et la compétence territoriale garantissent mieux qu'à l'heure actuelle l'efficacité**. Il faut sans doute du temps pour modifier en profondeur des habitudes ancrées dans le sentiment, et la fierté, de servir l'intérêt public envers et contre la pression d'intérêts parfois indifférents au sort de notre patrimoine architectural. Et il serait paradoxal que le législateur incite les architectes des Bâtiments de France à substituer en ce domaine la pédagogie au diktat sans avoir lui-même le souci pédagogique de reconnaître le rôle, à vrai dire irremplaçable, de ces serviteurs de l'État et de susciter leur adhésion. C'est pourquoi il convient aujourd'hui encore de chercher à **tirer du système mis en place en 1997, dont le mérite est d'innover sans rompre, tout ce qu'il est possible d'en tirer**. Or ce possible est vaste, comme le montrent les propositions adoptées par votre commission.

#### *a) L'ouverture des recours aux pétitionnaires*

Le choix avait été fait, en 1997, de ne pas ouvrir l'appel aux pétitionnaires. Il convient de rappeler les motifs de cette position : allongement de la procédure d'autorisation par l'ouverture d'un nouveau délai de recours entre la transmission de l'avis et la décision de l'autorité compétente, difficulté pour le maire, en cas de

transformation d'un avis négatif en avis positif, de faire usage de son pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'accorder ou de refuser un permis, création d'une exception au principe selon lequel seules les décisions faisant grief ouvrent droit à recours.

L'expérience de deux années d'application de la loi tend cependant à démontrer que l'ouverture de l'appel aux principaux intéressés serait **le moyen le plus expédient de faire entrer la procédure dans les habitudes et, par suite, de former l'administration à la pratique du dialogue dans le domaine de la protection du patrimoine architectural**. Il est improbable que les commissions seront immédiatement débordées par un afflux de demandes : il faudra du temps pour passer d'une vingtaine de dossiers en deux ans à un chiffre plus représentatif de la réalité vécue sur le terrain. Au demeurant, **la départementalisation de la procédure permettra d'accélérer le traitement des dossiers**, même sensiblement plus nombreux.

Votre commission a donc décidé d'ouvrir l'appel aux pétitionnaires, pour les trois régimes juridiques de protection évoqués au début du présent rapport.

#### *b) La départementalisation des recours*

Des commissions départementales du patrimoine seraient chargées d'examiner les appels formés contre les avis des ABF et d'y substituer éventuellement leur avis. Le traitement des dossiers au **niveau départemental permettra de faire face dans les meilleures conditions à l'augmentation souhaitée du nombre des recours**. En outre le département apparaît généralement, spécialement face à l'hétérogénéité de certaines grandes régions sur le plan du patrimoine, comme le cadre adéquat du réexamen des avis des ABF. Enfin, compte tenu du nécessaire rééquilibrage, évoqué ci-dessous, de la composition de l'instance d'appel, la représentation des collectivités sera plus facile à organiser au niveau du département, compte tenu des problèmes que poserait la prise en compte des diversités régionales dans une commission au sein de laquelle le nombre des élus sera invariablement fixé à trois.

*c) Le rééquilibrage de l'instance de dialogue*

Il convient manifestement de préciser dans la loi la composition des commissions départementales du patrimoine, afin d'équilibrer la représentation des trois catégories de participants amenés à participer à leurs travaux.

Votre commission a donc fixé le nombre des membres des commissions départementales du patrimoine à huit. Elles seraient présidées par le préfet du département ou son représentant. Elles comprendraient en outre le directeur régional des affaires culturelles ou son représentant, un architecte des Bâtiments de France affecté dans le département désigné par le préfet, deux membres du Conseil général élus en son sein, un maire désigné par le président de l'association départementale des maires et deux personnalités qualifiées désignées l'une par le préfet et l'autre par le président du Conseil général. **Ainsi serait parfaitement assuré l'équilibre entre la représentation de l'administration et celle des collectivités, et dissipé tout soupçon de mainmise de l'administration étatique sur la procédure d'appel.**

La commission départementale du patrimoine émettra un avis se substituant à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Votre commission a aussi estimé utile de fixer à deux mois le délai dans lequel elle aura à se prononcer.

## **2. Le dispositif**

**En fonction de ces orientations, le texte adopté par votre commission comporte cinq articles :**

**\* L'article premier** complète l'article premier de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 afin de créer dans chaque département une commission départementale du patrimoine dont la composition est fixée comme indiqué ci-dessus.

En application des articles 2, 3 et 4, cette commission sera saisie des appels portés contre les avis conformes des architectes des Bâtiments de France, en application du troisième alinéa de l'article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, du quatrième alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme et du deuxième alinéa de l'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans la rédaction de ces dispositions résultant de l'adoption du présent projet de loi. Elle substituera , le cas échéant, son avis à celui des ABF.

Les commissions régionales du patrimoine et des sites instituées par l'article premier de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 conserveront les missions héritées en 1997 des commissions régionales du patrimoine historique et ethnographique (COREPHAE) et des collèges régionaux du patrimoine et des sites (CRPS), c'est à dire l'émission d'avis sur les propositions de classement parmi les monuments historiques et d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et sur les projets de création de ZPPAUP.

\* **L'article 2** complète le troisième alinéa de l'article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 afin d'ouvrir aux pétitionnaires l'appel des avis conformes des ABF, et fixe à deux mois le délai dans lequel la commission départementale aura à se prononcer. Il effectue en outre une coordination au quatrième alinéa du même article.

\* **L'article 3** modifie le quatrième alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme afin d'introduire les mêmes possibilités dans la procédure d'instruction des autorisations de travaux effectués dans les secteurs sauvegardés.

\* **L'article 4** modifie le deuxième alinéa de l'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 pour étendre ces novations à la procédure d'instruction des autorisations de travaux effectués dans les ZPPAUP.

\* **L'article 5** prévoit que les conditions d'application de la loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

**Au bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, et qui figure ci-après.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 6 juin 2001 sous la présidence de **M. Adrien Gouteyron, président**, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Philippe Richert**, la proposition de loi n° 294 (2000-2001) de M. Pierre Fauchon, relative à la création d'une commission départementale du patrimoine.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, estimant que les propositions du rapporteur se situaient à certains égards en-deçà du texte de la proposition de loi, a estimé que la recherche d'un consensus avec les services du ministère de la culture était moins importante que l'élaboration d'un texte conforme aux souhaits de la commission.

Il a jugé que l'appel des avis des architectes des Bâtiments de France devait avoir lieu au niveau départemental et a estimé que la délégation départementale dont le rapporteur proposait la création n'était pas une véritable émanation de la commission régionale du patrimoine et des sites mais une instance autonome, et qu'il était souhaitable de tenir compte de cette réalité dans la rédaction adoptée.

Il a souhaité qu'en vue d'un fonctionnement plus démocratique de la procédure d'appel, les deux représentants du Conseil général figurant dans l'instance départementale d'appel soient élus par le Conseil général, et non désignés par le président du Conseil général. Il a aussi suggéré que le maire appelé à participer à cette instance soit tiré au sort et que la personnalité qualifiée désignée par le président du conseil général soit remplacée par un second maire.

Il a craint que la disposition prévoyant la fixation des modalités de fonctionnement des commissions départementales par un

décret en Conseil d'État ne retarde de plusieurs années l'application de la loi, et a jugé opportun de supprimer cette mention.

Il a enfin considéré que la disposition prévoyant que le silence gardé sur un appel vaudrait avis favorable à la délivrance de l'autorisation au bout de quatre mois pourrait avoir des conséquences fâcheuses, et qu'il serait préférable de lui substituer une rédaction imposant à l'instance d'appel de se prononcer dans le délai d'un mois.

**M. James Bordas** s'est interrogé sur l'utilité de recourir à une délégation de la commission régionale du patrimoine et des sites, estimant préférable de créer une commission départementale autonome. Il a aussi exprimé la crainte que l'intervention d'un décret en Conseil d'État ne repousse excessivement la date de mise en oeuvre de la loi.

**M. Ambroise Dupont** a relevé le faible nombre des recours portés en deux ans contre les avis des architectes des Bâtiments de France, il a indiqué que les maires n'hésitaient pas à former ces recours quand la situation le justifiait, et a estimé peu probable que des freins psychologiques gênent la mise en oeuvre de la procédure de recours. Il a exprimé la crainte qu'une ouverture excessive de l'appel contre les avis des architectes des Bâtiments de France ne conduise souvent à l'élaboration de compromis qui ne seraient pas nécessairement justifiés. Il s'est aussi interrogé sur l'opportunité de favoriser, en ouvrant l'appel aux pétitionnaires, un processus tendant à la modification des positions prises par les professionnels confirmés que sont les architectes des Bâtiments de France.

Il s'est opposé à l'idée de tirer au sort le maire appelé à siéger dans la commission départementale, notant que l'ensemble des maires n'étaient pas identiquement intéressés par la protection du patrimoine.

Il a exprimé son accord avec l'idée de ne pas créer une procédure d'approbation tacite des demandes des pétitionnaires.

Remerciant les différents intervenants, **M. Philippe Richert**, rapporteur, a noté qu'il avait envisagé d'introduire dans la proposition de loi la notion de délégation départementale de la commission régionale du patrimoine et des sites à la suite de ses entretiens avec le cabinet et les services du ministère de la culture.

Il a estimé tout à fait possible de créer une commission départementale du patrimoine autonome. Il a cependant noté l'intérêt de rechercher un accord avec le gouvernement afin de faciliter l'adoption définitive de la proposition de loi, pour autant que les objectifs de la proposition de M. Pierre Fauchon ne soient pas dénaturés.

Il a estimé que les personnalités qualifiées avaient leur place dans l'instance de recours, rappelant l'action menée en faveur du patrimoine par de nombreuses associations connaissant très bien le terrain. Il a indiqué que la nomination d'une personnalité qualifiée par le président du Conseil général répondait à l'objectif d'établir un parfait équilibre entre l'État et les collectivités locales.

La nomination par le président de l'association départementale des maires du maire siégeant dans l'instance d'appel est justifiée, a-t-il indiqué, par le fait que cette procédure garantira la désignation d'un maire intéressé par la protection du patrimoine et désireux de s'investir dans ce domaine. Le tirage au sort n'offrirait pas les mêmes garanties. Il a aussi jugé que le délai d'un mois imparti, dans le texte de la proposition de loi, à l'instance d'appel pour rendre un avis était extrêmement court compte tenu de la complexité du processus à mettre en œuvre.

Il est souhaitable, a-t-il confirmé, de donner au citoyen s'estimant lésé par l'avis d'un architecte des Bâtiments de France la possibilité de présenter un recours sans passer par le maire. Du reste, les architectes des Bâtiments de France admettent de mieux en mieux cette dimension du dialogue qu'il convient d'instaurer sur leurs décisions, comme les services du ministère de la culture l'ont eux-mêmes confirmé.

Le rapporteur a enfin résumé sa position en se déclarant favorable à la création d'une commission départementale non rattachée à la commission régionale du patrimoine et des sites et au remplacement des procédures d'approbation tacite par une disposition imposant à la commission départementale de se prononcer dans un délai d'un mois.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a alors estimé que la substitution d'une commission départementale autonome à la délégation proposée par le rapporteur n'était pas de nature à faire obstacle à l'adoption de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, compte tenu de

l'accord général sur la nécessité de mieux contrôler l'action des architectes des Bâtiments de France.

Il a réitéré le souhait que les deux représentants du Conseil général dans la commission départementale soient élus et non nommés par le président du Conseil général.

Il a enfin insisté sur les inconvénients de la procédure d'approbation tacite proposée par le rapporteur, et a souhaité que lui soit substituée une disposition imposant à la commission départementale de se prononcer dans un délai de deux mois.

**M. Serge Lagauche** a souhaité que la commission évite le risque d'un régime excessivement laxiste, et a évoqué la création de disparités dans la protection du patrimoine architectural d'un département à l'autre.

La commission a ensuite procédé à l'examen du dispositif proposé par le rapporteur, auquel elle a apporté, avec l'accord du rapporteur, certaines modifications suggérées par les intervenants.

**A l'issue de cet examen, elle a adopté, à l'unanimité, la proposition de loi dont le texte suit.**

## **TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

### **PROPOSITION DE LOI relative à la création d'une commission départementale du patrimoine**

#### **Article 1<sup>er</sup>**

L'article premier de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une commission départementale du patrimoine est instituée dans chaque département. Elle est présidée par le représentant de l'État dans le département ou son représentant. Elle comprend en outre le directeur régional des affaires culturelles ou son représentant, un architecte des Bâtiments de France affecté dans le département désigné par le préfet, deux membres élus par le Conseil général en son sein, un maire désigné par le président de l'association départementale des maires et deux personnalités qualifiées désignées l'une par le préfet et l'autre par le président du Conseil général. »

#### **Article 2**

I. Le troisième alinéa de l'article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques est ainsi rédigé :

« En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire, soit

du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, la commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. »

II. Dans le quatrième alinéa du même article, les mots « le représentant de l'État dans la région » sont remplacés par les mots « la commission départementale du patrimoine ».

### **Article 3**

I. Le quatrième alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« En cas de désaccord entre d'une part l'architecte des Bâtiments de France et d'autre part soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, la commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. ».

II. Dans le cinquième alinéa du même article, les mots « le représentant de l'État dans la région » sont remplacés par les mots « la commission départementale du patrimoine ».

### **Article 4**

Le deuxième alinéa de l'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État est ainsi rédigé :

« En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, la

commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. ».

II. Dans le troisième alinéa du même article, les mots «le représentant de l'État dans la région » sont remplacés par les mots « la commission départementale du patrimoine ».

### **Article 5**

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État.

## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p><b>Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés</b></p>	<p><b>Proposition de loi relative à la création d'une commission départementale du patrimoine</b></p>	<p><b>Proposition de loi relative à la création d'une commission départementale du patrimoine</b></p>
	<p>Article 1er</p>	<p>Article 1er</p>
<p>Art. 1<sup>er</sup>. - Il est institué dans chaque région, auprès du représentant de l'Etat, une commission du patrimoine et des sites qui exerce les compétences dévolues à la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique et au collège régional du patrimoine et des sites.</p>	<p>Il est institué dans chaque département une commission départementale du patrimoine.</p>	<p>L'article premier de la loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
<p>Elle comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.</p>	<p>La commission est présidée par le préfet et comprend en outre le président du conseil général ou son représentant, le président de l'association départementale des maires ou son représentant, le président de la commission départementale des sites ou son représentant, une personnalité qualifiée désignée par le préfet.</p>	
<p>Sa composition, ses attributions et son mode de fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Le mode de fonctionnement de la commission est précisé par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Une commission départementale du patrimoine est instituée dans chaque département. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département ou son représentant. Elle comprend en outre le directeur régional des affaires culturelles ou son représentant, un architecte des Bâtiments de France affecté dans le département désigné par le préfet, deux membres du Conseil général élus par le Conseil général, un maire désigné par le président de l'association départementale des maires et deux personnalités qualifiées désignées l'une par le préfet et l'autre par le président du Conseil général. »</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p align="center"><b>Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques</b></p>	<p align="center">Article 2</p> <p>Les deuxième et troisième alinéas de l'article 13 <i>bis</i> de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques sont ainsi rédigés :</p>	<p align="center">Article 2</p> <p>I. Le troisième alinéa de l'article 13 <i>bis</i> de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques est ainsi rédigé :</p>
<p>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 déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable.</p>	<p>« 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 des Bâtiments de France.</p>	<p>« En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, la commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. »</p>
<p>En cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou 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 de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France.</p>	<p>« Tout projet de travaux est soumis avant la décision de l'autorité compétente à l'architecte des Bâtiments de France. Celui-ci peut soit approuver le projet soit décider de le soumettre à la commission départementale du patrimoine. Dans le délai d'un mois, la commission émet un avis après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. Aucune autorisation ne peut être accordée en l'absence d'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ou de la commission départementale du patrimoine ».</p>	<p>II. Dans le quatrième alinéa du même article, les mots « le représentant de l'État dans la région » sont remplacés par les mots « la commission départementale du patrimoine ».</p>
<p>Le ministre chargé de la culture 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. L'autorisation ou le permis de construire ne peuvent dès lors être délivrés qu'avec son accord.</p>		

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p align="center">Code de l'urbanisme</p>	<p align="center">Article 3</p>	<p align="center">Article 3</p>
<p>Art. L. 313-2. - A compter de la décision administrative ou du décret en Conseil d'Etat délimitant un secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis soit à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, soit à autorisation spéciale pour les travaux qui ne ressortissent pas au permis de construire. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur.</p>	<p>L'avant-dernier alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</p>	<p>I. Le quatrième alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</p>
<p>Pendant la période comprise entre la délimitation du secteur sauvegardé et l'intervention de l'acte rendant public un plan de sauvegarde et de mise en valeur, les travaux de la nature de ceux qui sont indiqués ci-dessus peuvent faire l'objet d'un sursis à statuer dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8.</p>	<p>« Tout projet de travaux est soumis avant la décision de l'autorité compétente à l'architecte des Bâtiments de France. Celui-ci peut soit approuver le projet soit décider de le soumettre à la commission départementale du patrimoine. Dans le délai d'un mois, la commission émet un avis après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. Aucune autorisation ne peut être accordée en l'absence d'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ou de la commission départementale du patrimoine. »</p>	<p>« En cas de désaccord entre d'une part l'architecte des Bâtiments de France et d'autre part soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, la commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. ».</p>
<p>Le ministre chargé de la culture peut évoquer tout dossier dont l'architecte des Bâtiments de France ou</p>		<p>II. Dans le cinquième alinéa du même article, les mots « le représentant de l'État dans la région » sont remplacés</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>le représentant de l'Etat dans la région est saisi en application du présent article. L'autorisation ne peut alors être délivrée qu'avec son accord.</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Les deux premiers alinéas de l'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat sont ainsi rédigés :</p>	<p>par les mots « la commission départementale du patrimoine ».</p>
<p><b>Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</b></p>	<p style="text-align: center;">« Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, 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, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol prévues par le code de l'urbanisme en tiennent lieu.</p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi rédigé :</p>
<p>Art. 71. - Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, 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, accordée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des bâtiments de France. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol prévues par le code de l'urbanisme en tiennent lieu sous réserve de cet avis conforme, s'ils sont revêtus du visa de l'architecte des bâtiments de France.</p>	<p style="text-align: center;">« Tout projet de travaux est soumis avant la décision de l'autorité compétente à l'architecte des Bâtiments de France. Celui-ci peut soit approuver le projet soit le soumettre à la commission départementale du patrimoine. Dans le délai d'un mois, la commission émet un avis après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. Aucune autorisation ne peut être accordée en l'absence d'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France ou de la commission départementale du patrimoine. »</p>	<p style="text-align: center;">« En cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France, la commission départementale du patrimoine émet un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. La commission émet son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. ».</p>
<p>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.</p>		<p>II. Dans le troisième alinéa du même article, les mots « le représentant de l'Etat dans la région » sont remplacés par les mots « la commission départementale du patrimoine ».</p>
<p>Est punie des peines prévues à</p>		

**Textes en vigueur**

l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme toute infraction aux dispositions du présent article.

Les dispositions des articles L. 480-1 à L. 480-3 et L. 480-5 à L. 480-9 du code de l'urbanisme sont applicables aux dispositions visées aux précédents alinéas sous réserve des conditions suivantes :

Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre compétent ; le droit de visite prévu à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme leur est ouvert ; l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme est applicable.

Pour l'application de l'article L. 480-5, le tribunal statue soit sur la mise en conformité du lieu avec les prescriptions formulées par le ministre compétent, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur.

**Texte de la proposition de loi**

**Conclusions de la Commission**

Article 5

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État.