

17 février 2021

...la proposition de loi visant à

MODERNISER LES OUTILS ET LA GOUVERNANCE DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

1. UNE PROPOSITION VISANT À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA FONDATION DU PATRIMOINE

A. DES OUTILS ET UNE GOUVERNANCE MODERNISÉS POUR MIEUX RÉPONDRE AUX ENJEUX ACTUELS DE SAUVEGARDE ET DE VALORISATION DU PATRIMOINE

Déposée le 15 mars 2019 à l'initiative de la sénatrice Dominique Vérien, cette proposition de loi vise à moderniser certains outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine afin de **la rendre plus efficace pour remplir sa mission** en faveur de la protection et de la valorisation du patrimoine de proximité non protégé au titre des monuments historiques.

Elle vise à **réformer les conditions d'octroi du label attribué par la Fondation du patrimoine**. Celui-ci a pour but d'identifier le patrimoine digne d'intérêt et d'encourager les propriétaires privés, par le biais des incitations fiscales qui lui sont associées, à le restaurer. Il constitue, en France, un outil significatif de la préservation du patrimoine présentant un intérêt historique, mais qui ne relève pas du régime des monuments historiques. La proposition de loi en étend notamment le bénéfice potentiel à tous les immeubles situés dans des communes de moins de 20 000 habitants, contre 2 000 actuellement (article 1^{er}). L'objectif est de permettre à cet outil de pouvoir participer à l'objectif de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, devenue un enjeu essentiel face à l'accélération de la dégradation de ces espaces ces dernières années. La proposition de loi élargit également l'éligibilité du label aux parcs et jardins (article 2).

La réforme du label de la Fondation du patrimoine doit permettre de mobiliser également cet instrument pour la rénovation des centres-villes et centres-bourgs.

Elle propose de **réformer la gouvernance de la Fondation** (article 3), critiquée par la Cour des comptes dans un rapport de 2018 consacré au soutien public au mécénat d'entreprises. Celle-ci avait notamment dénoncé le caractère pléthorique de l'actuel conseil d'administration et le fort absentéisme qu'on y constatait, susceptible de nuire à la qualité des échanges et à la prise de décision en son sein.

Le texte supprime également plusieurs prérogatives de puissance publique qui avaient été octroyées à la Fondation au moment de sa création et dont elle n'a jamais souhaité faire usage compte tenu de son caractère de personne morale de droit privé (article 6).

Il vise enfin à **octroyer à la Fondation de nouvelles marges de manœuvre financières** pour l'aider à mieux répondre à l'extension de ses missions depuis sa création en 1996, alors qu'elle constate une baisse du montant qu'elle perçoit au titre de la fraction des successions en déshérence qui lui est attribuée annuellement. À cette fin, il vise à faciliter les dotations en actions ou en parts sociales de la part d'entreprises mécènes (article 4). Elle prévoit également un mécanisme pour permettre à la Fondation du patrimoine de réaffecter plus facilement à un autre projet les dons qu'elle aurait perçus pour un projet devenu caduc ou sur-financé (article 5).

B. LES DEUX PRÉOCCUPATIONS DU SÉNAT LORS DE L'EXAMEN DE CE TEXTE EN PREMIÈRE LECTURE

En première lecture, le Sénat s'était montré **soucieux que cette réforme de la Fondation du patrimoine ne conduise à l'éloigner de sa mission première en matière de protection du patrimoine de proximité, et notamment du patrimoine rural.**

La protection du patrimoine de proximité, en particulier rural, doit rester le cœur de métier de la Fondation.

S'agissant du label, il avait souhaité introduire une disposition imposant que la moitié au moins des labels attribués chaque année par la Fondation concerne des immeubles appartenant au patrimoine rural. Il avait décidé de ne soumettre à aucune condition géographique la labellisation des immeubles non-habitables, pour inciter les propriétaires à restaurer ces biens pour lesquels ils ont naturellement un faible intérêt à agir.

S'agissant du conseil d'administration de la Fondation, il avait élargi le collège des collectivités territoriales aux communes rurales, qui n'y sont pas représentées jusqu'ici, et maintenu, au regard de leur grande connaissance du patrimoine local, la présence d'un représentant des associations de sauvegarde du patrimoine dans le conseil, que la proposition de loi envisageait de supprimer.

Le Sénat avait également manifesté une **préoccupation pour rapprocher le fonctionnement de la Fondation du patrimoine des règles qui régissent les fondations reconnues d'utilité publique**, lorsque sa mission ne justifiait pas de dérogations particulières.

Il avait ainsi réduit la composition du conseil d'administration de la Fondation du patrimoine à trois collèges, conformément à la configuration classique, tout en y adjoignant un représentant des associations de sauvegarde du patrimoine. Il avait aligné le mode de désignation des personnalités qualifiées sur celui prévu dans les statuts-types. Il avait accepté l'amendement du Gouvernement supprimant la possibilité de désigner une personnalité extérieure au conseil d'administration comme président de la Fondation.

Il n'avait pas non plus jugé utile que des règles propres à la Fondation du patrimoine encadrent sa capacité à détenir des actions ou parts sociales d'entreprises, dans la mesure où la loi « PACTE » venait de fixer des règles à ce sujet pour l'ensemble des fondations reconnues d'utilité publique.

Il avait enfin accepté que les prérogatives de puissance publique qui avaient été confiées à la Fondation pour exercer sa mission de sauvegarde du patrimoine en péril soient supprimées, la rapprochant ainsi des autres fondations du même type.

2. UN TEXTE DE COMPROMIS QUI DEMEURE TRÈS PROCHE DES INTENTIONS DU SÉNAT APRÈS SON EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DES MODIFICATIONS LIMITÉES VISANT PRINCIPALEMENT À COMPLÉTER OU PRÉCISER LA PROPOSITION DE LOI

Sur les huit articles que comptait la proposition de loi à l'issue de son examen par le Sénat en première lecture, **trois ont été approuvés par les députés sans modification.** Il s'agit de l'article 2, dont les dispositions avaient été intégrées par le Sénat à l'article 1^{er} lors de son examen en première lecture : les députés ont maintenu sa suppression. L'Assemblée nationale a également adopté dans des termes identiques l'article 4 autorisant la Fondation à bénéficier de dotations en actions ou parts sociales d'entreprises, et l'article 6 retirant à la Fondation ses prérogatives de puissance publique. Ces trois articles **ne sont donc plus en discussion au stade de la deuxième lecture.**

Deux autres articles ont fait l'objet de modifications exclusivement rédactionnelles. Il s'agit de l'article 3 relatif à la composition du conseil d'administration de la Fondation et de l'article 6 *bis*, inséré par le Sénat en première lecture pour faciliter le contrôle par le Parlement de la Fondation dans la perspective de la suppression des sièges attribués à des parlementaires au sein de son

conseil d'administration. **Ces modifications ne modifient nullement l'esprit des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture** et ne soulèvent aucune difficulté particulière.

Le conseil d'administration de la Fondation du patrimoine aujourd'hui		Le conseil d'administration de la Fondation du patrimoine demain	Les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique
12 représentants des fondateurs	⇒	Un collège des fondateurs, mécènes et donateurs	Un collège des fondateurs
3 personnalités qualifiées désignées par l'État - 1 par le ministère de la culture - 1 par le ministère de l'environnement - 1 représentant de l'Institut de France nommé par le Premier ministre	⇒	Un collège des personnalités qualifiées cooptées par les membres du conseil d'administration	Un collège des personnalités qualifiées cooptées par les membres du conseil d'administration
2 parlementaires : - 1 député - 1 sénateur	⇒	✕	Un collège des membres de droit représentant l'intérêt général ou collège des partenaires institutionnels <i>Ont vocation à y siéger : des agents de l'État, des représentants des collectivités territoriales et, éventuellement, des membres des assemblées parlementaires, des juridictions, des inspections générales, des autorités administratives indépendantes...</i>
3 représentants des collectivités territoriales : <i>désignés par les associations d'élus</i> - 1 AMF - 1 ADF - 1 ARF	⇒	Un collège des collectivités territoriales <i>Permettant d'assurer la représentation des communes rurales, des communes, des départements et des régions</i>	
3 représentants des adhérents	⇒	1 représentant des associations nationales de sauvegarde du patrimoine	LE CA peut aussi comprendre un collège des salariés, un collège des amis, un collège des donateurs et mécènes...
+	⇒	✕	<i>Le Président de la fondation est obligatoirement choisi parmi les membres du CA</i>
Un président susceptible d'être choisi en dehors du conseil		<i>Le Président de la fondation est obligatoirement choisi parmi les membres du CA</i>	

L'article 1^{er} relatif aux conditions d'octroi du label a été **complété par les députés par des dispositions qui s'inscrivent dans la droite ligne des préoccupations exprimées par le Sénat en première lecture**. Soucieuse que la Fondation ne délaisse sa mission en matière de défense du patrimoine de proximité, l'Assemblée nationale a jugé utile de préciser que seule la labellisation des immeubles non-habitables « *caractéristiques du patrimoine rural* » échappait à toute condition de périmètre géographique. Elle a souhaité également étendre le bénéfice des avantages fiscaux associés au label aux propriétaires qui s'engageraient à rendre leur bien accessible au public, lorsque celui-ci ne serait pas visible de la voie publique. Positives, ces modifications n'appellent pas en elles-mêmes d'observations de la part de la commission.

Les députés ont également inséré un **nouvel article, l'article 1^{er} bis**, qui vise à remplacer dans l'un des articles du chapitre du code du patrimoine consacré à la Fondation une terminologie obsolète faisant référence aux immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Sur le fond, l'appellation « inventaire supplémentaire » ayant été abandonnée depuis 2005, cette modification apparaît bienvenue.

L'article 7, qui mettait en place un gage financier pour compenser les conséquences financières susceptibles de résulter pour l'État de l'extension des conditions d'octroi du label, a été **supprimé par les députés après avoir obtenu l'accord du Gouvernement de lever le gage financier**. Cette suppression manifeste l'adhésion du Gouvernement aux objectifs poursuivis par la présente proposition de loi. Il n'y a pas lieu de rétablir cet article.

B. UNE SUPPRESSION DE L'ARTICLE 5 ACCEPTABLE

Sans guère de surprise, les députés ont supprimé l'article 5, qui mettait en place un mécanisme à portée rétroactive facilitant la réaffectation, par la Fondation, à un autre projet, des dons devenus sans objet, soit parce que le projet pour lequel ils avaient été récoltés serait devenu caduc, soit parce qu'il aurait déjà été intégralement financé. L'Assemblée nationale a estimé qu'il présentait un **fort risque d'inconstitutionnalité** du fait de son caractère rétroactif et de la manière dont il était susceptible de remettre en cause le principe du consentement des parties.

Cette disposition avait déjà suscité des débats lors de son examen par le Sénat en première lecture du fait de sa fragilité juridique. Le Sénat avait néanmoins maintenu l'article dans l'espoir que le Gouvernement propose une rédaction alternative lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale. Il avait en effet considéré que la réaffectation de ces sommes à un autre projet répondait à un motif d'intérêt général, dans la mesure où les donateurs étaient susceptibles d'avoir bénéficié d'un avantage fiscal sans que leurs dons aient, en fin de compte, servi la cause qui avait justifié l'octroi de l'avantage.

Face aux difficultés mises en avant par la Chancellerie, aucune solution n'a néanmoins pu être dégagée. Prenant acte de l'absence de perspective juridique, un bénévole de la Fondation du patrimoine s'est porté volontaire pour entreprendre des démarches auprès des porteurs de projet concernés pour obtenir leur accord sur le projet auquel les fonds pourraient être affectés. La Fondation du patrimoine a aujourd'hui **bon espoir que la situation finisse par se régler d'ici quelques années**, ce qui a conduit la commission à maintenir la suppression de l'article 5.

C. DES COORDINATIONS LÉGISLATIVES INDISPENSABLES

Même si le texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture constitue un **bon compromis**, il ne peut être adopté dans son intégralité en termes identiques par le Sénat. **Deux coordinations législatives ont été adoptées lors de l'examen du texte, selon la procédure de législation en commission, le 17 février 2021, à l'article 1^{er} et à l'article 1^{er} bis.**

À l'initiative du rapporteur, **la commission a ainsi supprimé l'article 1^{er}, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} août dernier** à la suite de leur intégration dans le texte de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (3). Face à l'ampleur de la crise sanitaire, le législateur a souhaité ne pas attendre l'adoption de la présente proposition de loi pour qu'entrent en vigueur les nouvelles conditions d'octroi du label, celui-ci étant susceptible de contribuer à la relance dans le secteur des patrimoines.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également complété le dispositif de l'article 1^{er} bis pour remplacer la seconde mention à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques à l'article L.143-2-1 du code du patrimoine et en a profité pour remplacer toutes les occurrences qui subsistaient encore dans les parties législatives d'autres codes.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Sabine Drexler

Rapporteur
Sénateur
du Haut-Rhin
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp118-381.html>