

N° 155

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la démocratie de proximité,*

Par M. Xavier DARCOS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Xavier Darcos, Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernard Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean François-Poncet, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3089, 3105, 3112, 3113 et T.A. 691

Sénat : 415 (2000-2001), 156, 153 et 161 (2001-2002)

---

Collectivités territoriales.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
• <i>Article 43 H (nouveau)</i> <b>Relèvement du seuil pour l’octroi par les collectivités locales de subventions aux entreprises ayant pour objet l’exploitation de salles de spectacle cinématographique</b> .....	10
• <i>Article 43 I (nouveau)</i> <b>Protocoles de décentralisation culturelle</b> .....	14
• <i>Article additionnel après l’article 43 I</i> <b>Procédure de recours contre les avis conformes des architectes des bâtiments de France</b> .....	24
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	31

Mesdames, Messieurs,

Au prétexte d'étendre à l'ensemble des régions certaines des compétences dévolues à la collectivité territoriale de Corse par le projet de loi relatif à la Corse, ont été introduits dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité lors de son examen à l'Assemblée nationale dix articles relatifs à des sujets très divers. Certains intéressent les domaines de compétence de votre commission. Il s'agit de :

- l'article 43 E visant à transférer aux régions, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, la charge du versement à l'employeur de l'indemnité compensatrice forfaitaire liée au contrat d'apprentissage ;

- l'article 43 F, qui donne aux régions compétence pour élaborer un plan régional de développement des formations professionnelles, désormais étendu aux adultes ;

- l'article 43 H, qui étend le champ d'application de la loi dite « Sœur » de 1992 qui permet aux communes et aux départements de subventionner les établissements de spectacle cinématographique ;

- l'article 43 I, qui précise les modalités de l'expérimentation prévue dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle destinée à préfigurer des transferts de compétences aux collectivités territoriales en matière de protection du patrimoine.

Si l'article 43 F s'inspire d'une des dispositions du projet de loi sur la Corse, les autres articles relèvent d'une autre inspiration et ont vocation, selon M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, à constituer dans leurs domaines respectifs « *une nouvelle étape de la décentralisation* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Débats, Assemblée nationale, p. 4781*

Sans préjuger de l'appréciation que portera le Sénat sur ces dispositions, on ne peut que souligner leur manque d'ambition et leur caractère fort disparate. Les différents ministères semblent, en effet, avoir saisi l'occasion de l'examen de ce projet de loi pour présenter aux assemblées des textes jusque là en mal de support législatif. Cette modestie est d'ailleurs relevée par le gouvernement lui-même, qui lors des débats à l'Assemblée nationale, a indiqué que « *ces amendements n'épuisent naturellement pas les ambitions de ce gouvernement en matière de décentralisation* »<sup>1</sup>.

Si elle n'a pu que partager cette analyse, votre commission s'est interrogée sur les autres projets de loi que serait susceptible de déposer le gouvernement en ce domaine d'ici la fin de la législature dont le terme est dorénavant très proche. Elle regrettera en outre que ce débat ait eu lieu au détour d'un texte qui, sans être dépourvu de tout lien avec ce sujet, n'est pas consacré à titre principal à la décentralisation.

C'est là le signe d'une précipitation qui confine à l'improvisation.

Elle soulignera en effet le caractère quelque peu improvisé de ce débat consistant à introduire dans ce projet de loi, déjà copieux, des dispositions voisines de celles d'autres textes législatifs non encore promulgués : c'est le cas de **l'article 43 F qui confère aux régions compétence pour élaborer un plan régional de développement des formations professionnelles**, désormais étendu aux adultes, dispositions inspirées, avec des variantes non négligeables, de l'article 22 du projet de loi relatif à la Corse<sup>2</sup>.

Votre commission rappellera également que le projet de loi de modernisation sociale, dont elle s'était saisie pour avis, toujours non promulgué, comporte, outre des dispositions très importantes sur le financement de l'apprentissage, un article tendant à modifier l'article L. 910-1 du code du travail relatif aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) et aux comités départementaux de l'emploi et de la formation professionnelle afin de préciser la composition, les missions et les modalités de fonctionnement de ces instances.

Bref, alors que le dispositif régional déjà excessivement complexe des formations professionnelles n'est pas stabilisé, le présent projet de loi vient y ajouter la formation des adultes, la régionalisation de l'AFPA ainsi que des innovations non négligeables concernant les modalités de la concertation entre les divers et nombreux acteurs de la formation professionnelle au niveau régional. Votre commission n'est pas persuadée que ces aménagements

---

<sup>1</sup> *idem*

<sup>2</sup> *La Corse étant l'une des rares régions à n'avoir pas élaboré jusqu'à ce jour un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes, pourtant prévu par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993*

répétés, proposés dans des textes législatifs « fourre-tout », et adoptés parfois par l'Assemblée nationale quasiment sans débat et en l'absence des ministres compétents, contribuent à améliorer dans l'immédiat la lisibilité du dispositif régional des formations professionnelles.

Votre rapporteur notera cependant que toutes les propositions du gouvernement n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale. Ainsi a été repoussé un amendement présenté par le ministre de l'intérieur en accord avec celui de l'éducation nationale, étendant à l'ensemble des régions le dispositif figurant à l'article 5 du projet de loi relatif à la Corse et **permettant à la région de passer des conventions avec des établissements d'enseignement supérieur, ou des organismes de recherche, en vue d'organiser des actions d'enseignement supérieur complémentaires de celles de l'Etat.**

Au cours d'un débat quelque peu confus, le rapporteur de l'Assemblée nationale s'est finalement déclaré défavorable à titre personnel à cet amendement, alors que ce dernier avait été accepté par la commission. En outre, de nombreux intervenants ont exprimé pêle-mêle leurs craintes qu'un tel dispositif entraîne la multiplication d'établissements privés d'enseignement supérieur, la création de diplômes universitaires illisibles, mette en cause le caractère national des diplômes et porte atteinte à l'équilibre régional des formations universitaires et de la recherche, et à la démocratisation de l'université.

Votre commission ne peut que s'étonner de la nature et de la diversité des réserves émises par les députés, dans la mesure où ces formations complémentaires restaient en toute hypothèse soumises au contrôle de l'Etat en matière d'homologation des titres et des diplômes.

Elle soulignera en outre le caractère superfétatoire de cette initiative gouvernementale, puisque plusieurs régions ont d'ores et déjà passé de nombreuses conventions avec des établissements d'enseignement supérieur pour mettre en place des formations complémentaires spécifiques adaptées aux besoins locaux. Cette pratique s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil de l'article L. 214-2 du code de l'éducation fixant le rôle de la région dans la définition des plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur et de la carte des formations supérieures et de la recherche.

Le sort réservé à cet amendement, dû peut-être à une insuffisante coordination inter, voire intra-ministérielle, s'explique aussi par le contexte universitaire actuel : alors que les organisations étudiantes s'interrogent sur les conséquences de la mise en place expérimentale, dans le cadre de l'harmonisation européenne des cursus, d'un diplôme à points cumulables dit ECTS (European credit transfert system), elles pouvaient aussi éprouver quelque inquiétude quant à une compétence nouvelle qui serait donnée aux régions pour définir des formations supérieures complémentaires.

Votre commission notera, à titre incident, que l'article 6 du projet de loi relatif à la Corse prévoit aussi de transférer à la collectivité territoriale de Corse la compétence pour financer, construire, équiper et entretenir les établissements d'enseignement supérieur figurant sur la carte des formations supérieures qu'elle a elle-même établie.

Elle constate que le gouvernement n'a pas jugé utile d'étendre à l'ensemble des régions, dans le présent projet de loi, ce bloc de compétences élargi aux constructions universitaires, alors que le rapport de la commission Mauroy pour l'avenir de la décentralisation préconisait, lui aussi, de transférer aux régions la construction et l'entretien des établissements d'enseignement supérieur.

Au total, votre commission considère qu'il y aurait sans doute lieu d'examiner les conditions d'une décentralisation plus ambitieuse de l'enseignement supérieur dans un cadre plus approprié que celui du présent projet de loi.

**Les articles 43 H et 43 I relatifs respectivement au cinéma et au patrimoine**, qui n'ont pas d'équivalent dans le projet de loi relatif à la Corse, ressortissent à la catégorie des mesures destinées à approfondir la décentralisation dans le domaine culturel, ce qui correspond à une revendication maintes fois défendue par les collectivités territoriales qui, en l'absence de compétences obligatoires, ont depuis 1982 multiplié les initiatives en matière culturelle.

A cet égard, le relèvement du seuil en deçà duquel les départements et les communes peuvent subventionner les établissements de spectacle cinématographique (article 43 H) constitue dans son principe une mesure positive permettant aux collectivités concernées de disposer des instruments nécessaires pour soutenir de manière efficace l'exploitation indépendante dans un contexte marqué par la concurrence des multiplexes.

En revanche, l'article 43 I qui prévoit les modalités d'une expérimentation destinée à préfigurer des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales en matière de protection du patrimoine, révèle l'ambiguïté des objectifs du gouvernement en matière de décentralisation culturelle. En effet, le dispositif proposé, paraît à la fois imprécis et ambivalent : censé préparer des transferts de compétence, il constitue en fait une demi-mesure visant à confier aux collectivités locales la charge de l'entretien et de la restauration du patrimoine, sans pour autant leur conférer des prérogatives en matière d'édition de mesures de protection, l'Etat conservant sa compétence de prescripteur. Le caractère décevant du dispositif proposé correspond au demeurant à la modestie des protocoles élaborés jusqu'à présent qui, loin de préfigurer des mesures de décentralisation, s'inscrivent dans la logique bien connue des cofinancements.

On voit mal comment ces protocoles permettront, à leur terme, de déterminer les modalités de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales, cela d'autant que les expérimentations en cours ne procèdent à aucun transfert aux collectivités locales des prérogatives énoncées par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Votre commission n'a pas saisi le prétexte de la modeste portée de cette expérience pour la remettre en cause. Au demeurant, la suppression de l'article 43 I n'aurait pas d'incidence sur les protocoles signés ou en cours de négociation dans la mesure où leurs clauses ne dérogent en aucune manière aux textes en vigueur.

Afin de réaffirmer l'objectif de décentralisation culturelle, votre commission a retenu une conception plus ambitieuse de l'expérimentation proposée par le gouvernement, afin que cette dernière puisse être l'occasion de surmonter les réticences de l'Etat à associer les collectivités locales à la gestion du patrimoine.

Dans la même perspective et avec la volonté d'assurer un meilleur dialogue entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine – parfois conflictuel – de la protection du patrimoine, votre commission vous proposera de reprendre, sous réserve d'un ajout mineur, le dispositif de la proposition de loi<sup>1</sup> déposée par notre collègue Pierre Fauchon et adoptée par le Sénat tendant à créer des commissions départementales du patrimoine. Ce dispositif a pour objet d'améliorer la procédure d'appel des avis conformes émis par les architectes des Bâtiments de France, procédure créée par la loi du 28 février 1997. Il a donc toute sa place dans un projet de loi consacré à la démocratie de proximité ; il permettra d'infléchir les pratiques administratives dans le sens souhaité par nos concitoyens : celui d'un Etat qui cherche à expliquer plutôt qu'à imposer.

---

<sup>1</sup> *Rapport (n° 356, 2000-2001) fait par M. Philippe Richert au nom de la commission des affaires culturelles*

*Article 43 H (nouveau)*

**Relèvement du seuil pour l'octroi par les collectivités locales  
de subventions aux entreprises ayant pour objet l'exploitation  
de salles de spectacle cinématographique**

*I. Texte adopté par l'Assemblée nationale*

Cet article introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement vise à relever les seuils en-dessous desquels les communes et les départements peuvent attribuer des subventions à des entreprises ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique.

Les articles 6 et 7 de la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, codifiés respectivement aux articles L. 2251-4 et L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales, ont ouvert aux communes et aux départements la possibilité d'accorder des subventions aux salles de cinéma.

Jusqu'à-là, compte tenu des règles très strictes qui définissent les possibilités d'octroi d'aides économiques directes par les collectivités territoriales, ces dernières ne disposaient guère des instruments leur permettant de soutenir leur activité voire d'assurer leur maintien.

Outre la possibilité d'exonérer les entreprises de spectacles cinématographiques de taxe professionnelle dans les conditions prévues par l'article 1464-1 du code général des impôts ou de conduire des actions de promotion du cinéma, notamment dans le cadre de conventions passées avec l'Etat, les collectivités ne pouvaient que se substituer à l'exploitant en assurant elles-mêmes la gestion de la salle, solution coûteuse mais pourtant souvent retenue. Faute de statistiques disponibles pour l'ensemble du territoire, on relèvera, à titre d'exemple, que les salles exploitées directement par des collectivités locales -en pratique essentiellement des communes- représentent 69 % du nombre total des établissements en Île -de-France.

En effet, l'aide directe à la création ou au développement d'entreprises est en principe interdite par le code général des collectivités territoriales. L'intervention des collectivités en ce domaine reste l'exception. Pour les communes et les départements, elle est en outre subordonnée aux choix exercés par la région : ces collectivités ne peuvent accorder d'aides directes aux entreprises qu'en complément des aides décidées par la région, la

nature de ces aides étant par ailleurs définie de manière restrictive par l'article L. 1511-2 du CGCT<sup>1</sup>.

Pour les autres types d'aides directes prévues par la loi qu'il s'agisse des subventions accordées par les départements aux entreprises en difficulté ou du soutien apporté par les communes et les départements à une entreprise en milieu rural, leurs modalités d'octroi n'étaient pas adaptées à la conduite d'une politique locale active de soutien à l'exploitation cinématographique.

Intervenue dans un contexte marqué par une diminution de la fréquentation et destinée à relayer un plan d'aide à la reprise des salles financé conjointement par l'Etat et les collectivités locales, la loi du 13 juillet 1992 dite loi Sueur a créé une dérogation à ces règles.

Les subventions qu'elle autorise sont destinées à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique et ne peuvent concerner que des « établissements, qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2 200 entrées ». Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 279 bis du code général des impôts (films pornographiques ou d'incitation à la violence).

Les modalités de leur attribution sont déterminées par une convention conclue entre la collectivité et l'exploitant.

Le décret d'application<sup>2</sup> a précisé que le montant de subvention accordé par une ou plusieurs collectivités locales ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement ou 30 % du coût du projet selon qu'il s'agit d'une aide au fonctionnement ou d'une aide à l'investissement.

Souhaitant tirer un bilan de ce dispositif avant de se prononcer sur l'opportunité de son extension, votre rapporteur n'a pu que constater que les services du ministère de la culture, en l'espèce le Centre national de la cinématographie (CNC) ne disposait pas de données permettant d'apprécier le montant des subventions ainsi octroyées et leur impact sur le secteur de l'exploitation cinématographique.

Les seules informations dont dispose le CNC concernent :

- les projets de convention entre les collectivités territoriales et les entreprises d'exploitation qui sollicitent des relevés d'information sur leur nombre d'entrées, au nombre de vingt par an ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et d'avances.

<sup>2</sup> Décret n° 94-1218 du 29 décembre 1994 pris en application des articles 5-IV et 48-IV de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

- au travers de la procédure d'aide sélective à l'exploitation, la contribution des collectivités territoriales aux plans de financement ou aux comptes d'exploitation des établissements qui font des demandes d'aide, soit trente cas par an.

Ces indications, par nature parcellaires, ne permettent en aucun cas de mesurer le soutien accordé aux salles par les collectivités. Tout au plus, peut-on indiquer que sur les 2 150 établissements de spectacle cinématographique, 1 806 entraînent dans le champ d'application du dispositif « Sueur ».

Le relèvement du seuil proposé par cet article correspond à l'évidence au souci de mener une politique plus dynamique de soutien aux établissements de taille modeste ou moyenne, dont l'équilibre, et donc à terme le maintien, est menacé par le développement des multiplexes. Mais sa pertinence n'est établie par aucune étude du secteur.

Le projet de loi propose une extension très significative du champ d'application du dispositif : il prévoit de relever le seuil fixé en 1992 de 2 200 à 10 000 entrées hebdomadaires mais également d'y inclure l'ensemble des établissements faisant l'objet d'un classement art et essai.

Le relèvement du seuil de 2 200 à 10 000 entrées hebdomadaires concerne 272 établissements. C'est donc 96 % des cinémas qui pourraient être soutenus par les collectivités territoriales. Le nouveau seuil, soit 520 000 entrées annuelles, représente près de sept fois le nombre moyen d'entrées par établissement en 2000 (soit 76 690) alors que celui retenu par la loi Sueur ne représentait alors qu'un peu plus du double. Certes, l'accroissement de la fréquentation depuis 1992 exige d'actualiser les termes de la loi : entre 1992 et 2000, le nombre moyen d'entrées par établissements est passé de 54 203 à 76 690, soit une augmentation de 41 %. Mais il faut souligner que pour répondre à cette progression, le projet de loi propose de multiplier par quatre le seuil d'intervention.

Par ailleurs, on indiquera qu'en 2001, 956 écrans étaient classés « art et essai ». Le classement « art et essai » ne s'applique pas aux établissements mais aux écrans, ce qui contribue à élargir l'impact du dispositif proposé. Il suffit qu'un établissement dispose d'un écran classé –quelle que soit sa fréquentation- pour qu'il puisse bénéficier de subventions de la commune ou du département. Toutefois il convient de relever que les cinémas d'art et d'essai qui dépassent le seuil de 10 000 entrées hebdomadaires sont très peu nombreux. Par ailleurs, la réforme engagée devrait en 2002 permettre que soit pris en compte pour le classement au titre de l'art et essai l'établissement et non plus l'écran.

Le développement des multiplexes constitue désormais la principale menace qui pèse sur les cinémas de centre-ville puisque la crise de la

fréquentation semble désormais enrayée, au demeurant en grande partie grâce à ces derniers.

Compte tenu de la géographie d'implantation de ces équipements, situés principalement à proximité d'agglomérations urbaines dont la taille tend à décroître avec leur généralisation et de ce contexte général, ce sont aujourd'hui moins les salles situées en zone rurale que les salles situées en centre-ville qui sont désormais menacées. Le dispositif proposé répond donc à des préoccupations légitimes.

Cependant force est de constater que, pour l'heure, le parc de salles reste harmonieusement réparti sur l'ensemble du territoire : ainsi si le nombre de salles est plus élevé dans les départements très urbanisés, le nombre de fauteuils pour 100 habitants est à peu près équivalent quelle que soit la taille des villes. A l'inverse des autres pays européens, les salles ne sont pas absentes des petites agglomérations et des communes rurales. La création de nouvelles salles dans les unités urbaines petites et moyennes se poursuit à un rythme soutenu. Cette extension du parc de salles n'est liée qu'en partie à l'ouverture des multiplexes puisque pour 1999, dernière année connue, 25 % des nouveaux écrans ne sont pas intégrés dans de tels équipements. La France possède incontestablement le parc de salles le plus important et le plus diversifié d'Europe avec 5 166 écrans implantés sur plus de 1 600 communes au 31 décembre 2000.

Ce constat satisfaisant est imputable aux efforts déployés par l'Etat, notamment dans le cadre de l'aide sélective à l'exploitation et de la politique de soutien aux cinémas d'art et d'essai. A cet égard, le dispositif proposé par le projet de loi complète les mesures prises pour améliorer l'efficacité de ces aides qui devrait aboutir en 2002 à des modifications réglementaires destinées à les recentrer sur le travail d'animation conduit par les établissements.

## II. Position de votre commission

Votre rapporteur considère que le relèvement du seuil prévu par la loi de 1992 qu'impose au demeurant l'accroissement de la fréquentation, permet de doter les collectivités locales désireuses de conduire une politique dynamique en matière de cinéma des instruments nécessaires, notamment en leur donnant les moyens de soutenir les salles menacées par les multiplexes.

Cependant, l'élargissement du champ d'action des collectivités locales doit s'accompagner d'une définition plus claire des objectifs qu'elles poursuivent en ce domaine. En effet, le soutien accordé à une salle ne peut se justifier par la seule volonté de permettre le maintien d'une exploitation alors même qu'il existe une offre cinématographique mais par le souci d'assurer une diversité et la qualité de la programmation. Les conventions passées avec les établissements soutenus constituent le moyen de faire prévaloir ces motivations culturelles. A défaut, les aides consenties par les collectivités

risquent de les mettre dans la position où elles devront arbitrer entre des intérêts économiques, ce qui ne paraît guère souhaitable au regard de la liberté du commerce et de l'industrie et pourrait constituer une distorsion de concurrence entre les différents opérateurs. Par ailleurs, un seuil trop élevé risque de détourner le bénéfice des aides vers des établissements possédés par des groupes nationaux, ce qui prive ces subventions d'une partie de leur portée culturelle. Enfin, dans un contexte moins favorable au secteur de l'exploitation, un dispositif trop large risque de conduire à une sollicitation excessive des finances locales.

Afin de se prémunir contre ces risques, votre commission vous propose d'adopter **un amendement** visant à relever le seuil en-deçà duquel les collectivités peuvent intervenir de 2 200 à 5 000 hebdomadaires, au lieu de 10 000.

Cette prudence se justifie à deux titres.

Il sera toujours temps de proposer une nouvelle modification du seuil s'il s'avère encore insuffisant. Les assemblées y procéderont alors en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, le déplafonnement des aides au cinéma d'art et d'essai permet de donner aux collectivités territoriales des moyens d'action pour soutenir les salles les plus fragiles.

#### *Article 43 I (nouveau)*

### **Protocoles de décentralisation culturelle**

#### *I. Texte adopté par l'Assemblée nationale*

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, précise les modalités et les objectifs des protocoles de décentralisation culturelle.

Ces protocoles sont destinés, conformément aux principes posés par le Premier ministre lors de sa déclaration au Parlement le 17 janvier 2001, à préfigurer une nouvelle répartition des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales.

Deux domaines de la politique culturelle sont concernés par ces protocoles : d'une part, les enseignements artistiques et, d'autre part, le patrimoine.

Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale n'a trait qu'au second de ces domaines dans la mesure où, pour le premier, aucune dérogation aux règles législatives actuelles de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales n'est envisagée, pour la simple raison que ces dernières ont pleine compétence, sous réserve du contrôle scientifique et technique exercé par l'Etat sur les établissements d'enseignement.

En revanche, en matière de patrimoine, les textes en vigueur, et en particulier la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, attribuée à l'Etat, et à lui seul, les compétences nécessaires pour en assurer la protection. Les lois de décentralisation n'ont, en effet, en aucune manière modifié les conditions d'exercice du pouvoir de police esthétique et historique qu'elles ont institué.

Cet article apparaît donc *a priori* légitime puisque ces protocoles, qui ont pour objet de préfigurer des transferts de compétence, pourraient contenir des stipulations nécessitant de déroger à des dispositions législatives en vigueur pour la durée de l'expérimentation.

#### *- Les objectifs des protocoles*

Votre rapporteur formulera en premier lieu une observation sur la méthode retenue. Les finalités de cette expérimentation sont bien moins clairement définies que pour celle prévue par l'Assemblée nationale aux articles 43 B et 43 C, visant respectivement les transferts de compétence en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Ces articles précisent en effet, qu'à l'issue de la période d'expérimentation, une loi procédera à un transfert de compétence dont les modalités résulteront en quelque sorte du bilan qui en sera tiré.

Pour le patrimoine, la rédaction est plus floue dans la mesure où sont seulement évoqués des transferts expérimentaux sans pour autant que des modifications définitives des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales soient prévues.

L'objectif des protocoles tel qu'il est défini au paragraphe I est triple.

- En premier lieu, les protocoles visent à donner aux collectivités territoriales la responsabilité de la conduite de **l'inventaire des monuments et des richesses artistiques de la France**.

L'inventaire, idée ancienne née sous la Révolution, reprise sous l'Empire mais abandonnée sous la Restauration, a été relancée en 1964 par André Malraux. Le principe de l'« inventaire général des richesses artistiques de la France » a été posé par le IV<sup>ème</sup> plan de développement économique et social, approuvé par la loi n° 62-900 du 4 août 1962. Le champ

couvert est immense : « *de la cathédrale à la petite cuillère* » selon la formule d'André Malraux.

Mis en œuvre à l'origine par l'Etat, les impératifs d'aménagement du territoire et d'accélération de la couverture géographique ont conduit très rapidement à un renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales. Certes le recensement du patrimoine relève des attributions de la direction de l'architecture et du patrimoine<sup>1</sup> et une commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France<sup>2</sup>, présidée par le ministre de la culture, formule des propositions sur son organisation et évalue les programmes de recherche. Mais, dans la pratique, l'inventaire est effectué pour l'essentiel par les collectivités territoriales qui, soit de leur propre initiative, soit dans le cadre de conventions passées avec l'Etat, consacrent d'importants moyens à sa réalisation. On relèvera d'ailleurs que, dans certains départements, ont été créés par les conseils généraux des services de l'inventaire.

L'essentiel des projets relatifs au patrimoine figurant dans les protocoles de décentralisation culturelle concernent l'inventaire. A ce titre, ils s'inscrivent dans la pratique suivie depuis de nombreuses années et ne peuvent, en ce domaine, prétendre innover.

Par ailleurs, votre rapporteur relève qu'en l'absence de dispositions législatives attribuant à l'Etat des prérogatives en matière d'inventaire, les collectivités locales disposent en ce domaine d'une compétence pleine et entière.

A cet égard, il s'étonnera que cet article prévoit un contrôle scientifique et technique de l'Etat, en précisant que leur responsabilité s'exercera « sur la base des outils méthodologiques fournis par l'Etat, garant du caractère national et de la cohérence scientifique de l'inventaire ».

Pour l'heure, il n'existe pas de méthodologie nationale de l'inventaire.

Il y a donc là un paradoxe : au prétexte de décentraliser, l'Etat s'arroge une nouvelle compétence consistant à encadrer les initiatives des collectivités locales, faute sans doute de pouvoir y participer en leur apportant son soutien.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 2 du décret n° 98-840 du 21 septembre 1998 portant création d'une direction de l'architecture et du patrimoine, cette direction « a pour mission (...) de recenser, étudier, protéger, conserver et faire connaître le patrimoine archéologique, architectural, urbain, ethnologique, photographique et les richesses artistiques de la France ».

<sup>2</sup> Créée par le décret n° 85-410 du 3 avril 1985 modifié par le décret n° 89-453 du 30 juin 1989.

- Le second transfert envisagé consiste à donner aux collectivités territoriales **la faculté de proposer et d'instruire les mesures de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.**

La procédure de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire est aujourd'hui régie par la loi du 31 décembre 1913. Votre rapporteur en rappellera les grandes lignes.

La demande de classement est présentée par le propriétaire, l'Etat ou « *toute personne physique ou morale y ayant intérêt* » au préfet de région ou au ministre chargé de la culture, s'il s'agit d'un monument déjà inscrit à l'inventaire. Le préfet saisit la commission régionale du patrimoine et des sites qui, après avoir examiné les dossiers constitués par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), lui propose de rejeter la demande ou de la soumettre à la commission supérieure des monuments historiques. Le ministre statue après avoir recueilli l'avis de cette commission, avis que, dans la pratique, il suit dans tous les cas. Si le propriétaire s'oppose au classement, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1913 prévoit que le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat.

Les mesures d'inscription à l'inventaire supplémentaire sont déconcentrées. L'initiative de la procédure appartient, comme pour le classement à l'Etat, en l'espèce au préfet de région, au propriétaire ou à toute personne physique ou morale y ayant intérêt. C'est le préfet de région qui, après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites, prononce l'inscription.

Il apparaît donc que la loi reconnaît d'ores et déjà aux collectivités territoriales la faculté de proposer le classement ou l'inscription à l'inventaire supplémentaire d'un immeuble, qu'elles en soient ou non propriétaire. Dans ce dernier cas, elles peuvent présenter une demande en qualité de « personne(s) morale(s) y ayant intérêt ».

Là encore, les protocoles n'introduisent aucune modification au droit en vigueur.

En revanche, votre rapporteur s'est interrogé sur le sens donné par le gouvernement au terme « instruire ». Ce terme, qui ne renvoie à aucune disposition législative, signifie-t-il simplement que l'on envisage de charger les services des collectivités locales, au lieu et place des DRAC, d'établir les dossiers soumis aux commissions régionales du patrimoine et des sites et, éventuellement, pour le classement à la commission supérieure des monuments historiques ? Si cela était le cas, cette disposition constituerait incontestablement un moyen d'alléger la charge, certes déjà très lourde, des services déconcentrés de l'Etat mais elle ne peut guère apparaître comme une extension des responsabilités des collectivités territoriales.

Ou bien on considère que le terme « instruire » signifie que les protocoles, par dérogation aux dispositions de la loi de 1913, confieraient aux collectivités territoriales compétence pour procéder au classement ou à l'inscription à l'inventaire supplémentaire. Si l'on examine les protocoles déjà élaborés, seul le protocole conclu entre l'Etat et le département de l'Isère prévoit d'expérimenter le transfert au conseil général de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. On peut donc en conclure que les dérogations aux textes en vigueur, comme les éventuelles modifications législatives au terme de l'expérimentation, concerneront ce seul point.

- Enfin, les protocoles tendent à **transférer aux collectivités territoriales le soutien aux travaux sur les monuments inscrits n'appartenant pas à l'Etat et aux travaux sur le patrimoine rural non protégé et, le cas échéant, la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.**

Là encore, le dispositif introduit par le gouvernement pêche par imprécision.

Faut-il comprendre que le gouvernement envisage au terme de la phase d'expérimentation d'attribuer aux collectivités locales la faculté –car il ne s'agit pas d'une obligation aux termes de la loi de 1913- de subventionner les travaux sur les monuments inscrits n'appartenant pas à l'Etat ?

Pour les monuments inscrits, l'article 2 de la loi de 1913 dispose, en effet, que *« les préfets de région sont autorisés à subventionner dans la limite de 40 % de la dépense effective, les travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles ou parties d'immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments inscrits »*.

Attribuer aux collectivités territoriales cette compétence exigerait, outre des modifications législatives, des transferts de crédits qui porteraient sur les sommes consacrées au sein du budget du ministère de la culture à ces travaux. Pour 2002, pour l'ensemble du patrimoine inscrit ou classé n'appartenant pas à l'Etat, on rappellera que ces crédits s'élèvent en autorisations de programme à 120,41 millions d'euros (789,85 millions de francs). Pour les seuls monuments inscrits, ces dotations s'élèvent à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs).

Il convient toutefois de souligner que les collectivités locales participent déjà à la restauration des monuments inscrits et viennent souvent compléter le soutien apporté par l'Etat. Il conviendrait donc d'être très attentif aux modalités de transfert des crédits afin que l'Etat ne fasse peser, à ce titre, une charge excessive sur les finances locales.

Au-delà, votre rapporteur s'interrogera sur la portée de cette mesure de décentralisation en l'absence de modifications des règles relatives à l'autorisation des travaux.

En effet, le dispositif ne tire pas toutes les conséquences de l'attribution aux collectivités locales de la possibilité d'inscrire des monuments à l'inventaire supplémentaire et de subventionner les travaux les concernant. L'Etat conserve sa compétence de prescripteur puisqu'il demeure compétent pour délivrer les autorisations de travaux. On est donc bien là en présence d'une demi mesure : les collectivités locales, dans l'hypothèse la plus favorable, identifient le patrimoine à protéger et payent les travaux mais elles demeurent soumises au contrôle de l'Etat qui continue à autoriser les travaux et à en déterminer les modalités. Un tel dispositif ne peut en aucun cas être considéré comme un progrès vers une plus grande décentralisation culturelle.

Pour le patrimoine non protégé, le dispositif proposé ne relève pas d'une logique de décentralisation, mais plutôt préfigure un désengagement de l'Etat. Par définition, puisque ce patrimoine n'est pas protégé par la loi, les collectivités locales au même titre que l'Etat peuvent intervenir. Les moyens affectés à ce patrimoine par le ministère de la culture sont modestes : le projet de loi de finances pour 2002 y consacre 5,33 millions d'euros (35 millions de francs), soit une somme dérisoire si on la rapporte au nombre de départements. On peut donc se demander si le dispositif signifie qu'au terme de l'expérimentation, la sauvegarde du patrimoine non protégé cessera d'être l'affaire de l'Etat et des collectivités territoriales pour devenir exclusivement celle de ces dernières, moyennant un modeste transfert de crédits.

Enfin, votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir le transfert aux collectivités territoriales de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments inscrits et non protégés. Pour l'heure, il n'existe pas de règle prévoyant la maîtrise d'ouvrage de l'Etat. On voit mal l'intérêt d'en instaurer au profit des collectivités territoriales.

#### *- Les modalités des protocoles*

A la différence des articles 43 B et 43 C, cet article n'établit pas de distinction très nette entre la finalité des protocoles et leurs modalités. Les paragraphes I et II peuvent à certains égards apparaître redondants. Cela s'explique en grande partie par le fait que les dispositions relatives aux finalités comme aux conditions de l'expérimentation sont au mieux imprécises et, au pire, sources de confusion.

Ainsi, les protocoles auraient un triple objet.

- En premier lieu, ils établissent **des critères de distinction au sein des monuments historiques entre ceux justifiant une protection au titre de la loi de 1913 et ceux ayant vocation à relever d'une protection et d'une gestion par les collectivités locales.**

On s'interrogera sur la nécessité de signer des protocoles à cette fin. Cette distinction existe déjà : elle résulte des décisions de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire prises selon des critères contenus dans les décisions prises par l'autorité administrative –selon le cas, ministre chargé de la culture ou préfet de région - après consultation des commissions régionales du patrimoine et des sites et de la commission supérieure des monuments historiques. Les monuments qui ne font pas l'objet de mesures de protection à ce titre peuvent être protégés par les collectivités locales qui établissent elles-mêmes leurs priorités. Par ailleurs, elles peuvent également, et c'est fréquemment le cas, participer à la restauration des monuments classés et inscrits.

Au-delà, cette précision laisse à penser qu'un transfert de compétences en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire au profit des collectivités territoriales n'est pas envisagé, ce qui apparaît contradictoire avec à la fois l'objectif énoncé au paragraphe I de leur donner la faculté d'instruire les mesures de protection et les dispositions du protocole signé entre l'Etat et le département de l'Isère.

- Par ailleurs, les protocoles ont pour objet de **préparer des transferts de compétence en matière d'inventaire, de responsabilité du soutien aux travaux sur les monuments historiques et de maîtrise d'ouvrage.**

Sur ce point, votre rapporteur ne pourra que renvoyer à l'analyse des dispositions du paragraphe I. Toutefois, il souligne que ces transferts portent non seulement sur les monuments inscrits mais également sur les monuments classés. Les observations formulées sont d'autant plus pertinentes s'agissant de ces derniers.

En effet, pour les monuments classés, à supposer que leur introduction dans le champ des protocoles soit délibérée et ne résulte pas seulement d'une rédaction maladroite, les collectivités locales pourraient payer et être maître d'ouvrage, ce qui constitue une très lourde tâche, mais les travaux continueraient à être autorisés par l'Etat. Par ailleurs, votre rapporteur s'interroge sur les règles qui prévaudraient alors en matière de maîtrise d'œuvre. Ces transferts entraîneraient-ils les mêmes obligations qu'actuellement concernant l'obligation de recourir aux architectes en chef des monuments historiques et aux architectes des bâtiments de France ? Si tel était le cas, on serait assez loin d'une réelle décentralisation.

- Enfin, les protocoles ont pour objet de permettre au terme de l'expérimentation « *de déterminer le niveau de collectivité territoriale compétente pour chacun des terrains d'expérimentation faisant l'objet d'un transfert définitif* ». Le paragraphe III précise, au demeurant, dans cette perspective que, « *dans les six mois de l'expérimentation, un bilan conjoint sera établi par l'Etat et les collectivités territoriales concernées* ».

Votre rapporteur ne peut qu'exprimer le plus grand scepticisme sur ce point, compte tenu de la nature des dispositions figurant dans les protocoles dont il a pu avoir connaissance.

En effet, les protocoles mis en œuvre jusqu'ici ne prévoient pas tous de transferts de compétence, loin s'en faut. Seuls deux peuvent prétendre constituer une expérimentation au sens où l'entend la loi. S'agissant de l'Isère, l'expérimentation ne porte que sur le transfert au conseil général de l'inscription sur l'inventaire supplémentaire et du financement des travaux sur les monuments inscrits. Pour la convention conclue avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, il s'agit de confier à la région la gestion du patrimoine inscrit, c'est-à-dire le soin de l'entretenir.

On voit mal comment des expériences aussi ponctuelles et aussi différentes, le même champ de compétences étant accordé à deux niveaux différents de collectivités territoriales, permettra d'identifier les collectivités qui pourraient bénéficier dans le cadre d'une loi d'une compétence exclusive en ce domaine.

Le paragraphe II prévoit que les protocoles déterminent les modalités de coopération de l'Etat et des collectivités territoriales et donc, à ce titre, les conditions de transferts de crédits et la mise à disposition de personnels. Par ailleurs, il est précisé que les protocoles adaptent les procédures administratives et consultatives. Cette adaptation, compte tenu de la modestie des transferts envisagés, sera en tout état de cause de faible portée.

## II. Position de votre commission

Force est de constater au terme de cette analyse que les protocoles de décentralisation culturelle restent très en deçà de l'objectif politique énoncé à l'origine.

En résumé, on peut estimer qu'au mieux, ces protocoles apparaissent comme une demi-mesure, néanmoins lourde de conséquences financières pour les collectivités territoriales : ces dernières peuvent procéder à l'inscription à l'inventaire supplémentaire de monuments et sont compétentes pour subventionner les travaux d'entretien et de restauration des monuments inscrits. Mais ces prérogatives restent encadrées par l'Etat qui demeure compétent pour délivrer les autorisations de travaux.

Au pire, le projet de loi énonce une nouvelle compétence de l'Etat en lui accordant le contrôle scientifique et technique de l'inventaire.

Dans la plupart des cas, les protocoles se bornent seulement à attribuer aux collectivités locales la « gestion » des monuments inscrits, terme à la fois imprécis et pudique pour faire peser sur elles la charge financière de leur préservation.

A cet égard, le protocole signé avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur est particulièrement éclairant.

Si la convention vise à préfigurer une *« pleine responsabilité de la région sur la politique de restauration et de mise en valeur du patrimoine inscrit »*, son article 2 stipule que *« les décisions juridiques et administratives relatives à la protection du patrimoine et aux autorisations de travaux demeurent de la compétence de l'Etat »*. Il est précisé tout au plus que *« lors du renouvellement le plus proche de la commission régionale du patrimoine et des sites, le préfet de région proposera l'attribution de sièges aux représentants de la région »*. Lorsque l'on sait que les collectivités locales sont, au sein de cette instance, réduites à la portion congrue, on mesure la modestie de l'avancée que représentent ces protocoles.

Votre rapporteur s'est longuement interrogé sur la pertinence d'une disposition législative consacrant une expérience si contestable et qu'il serait abusif de considérer comme une étape vers la décentralisation culturelle, objectif qui fait pourtant l'objet d'un consensus.

A cet égard, les intentions du gouvernement semblent en ce domaine assez claires. Lors de l'examen au Sénat des crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 2002, le 1<sup>er</sup> décembre 2001, M. Michel Duffour, secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation culturelle a précisé que les protocoles de décentralisation culturelle *« expérimentent dans le cadre actuel de la législation de nouvelles formes de partage de la responsabilité. Il ne s'agit donc pas de procéder à un transfert de compétences au sens juridique du terme, mais bien de tester une nouvelle répartition des responsabilités permise par les lois en vigueur »*<sup>1</sup>. Cela se passe de commentaire.

Face à ce constat, faut-il saisir le prétexte de la timidité de la démarche pour la remettre en cause ?

Votre rapporteur ne le croit pas.

En effet, les protocoles traduisent l'engagement des collectivités locales en faveur du patrimoine, puissant facteur d'identification locale mais également richesse économique potentielle. Par ailleurs, consacrant une

---

<sup>1</sup> JO Débats Sénat, séance du 1<sup>er</sup> décembre 2001, p. 5997.

complémentarité entre leurs interventions et celles de l'Etat, cette démarche contribue en quelque sorte à permettre aux services du ministère de la culture de prendre en compte de manière plus systématique les initiatives locales. Toutefois, ces avantages demeurent bien modestes si l'on tient compte des risques de transfert de charges, à défaut de compétences, que préfigurent ces conventions qui, il faut l'avouer, n'apparaissent guère novatrices.

Pour ces raisons, votre rapporteur vous proposera d'adopter un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de cet article.

Il convient, en effet, de réaffirmer l'objectif de décentralisation culturelle en matière de politique du patrimoine.

Si en pratique les protocoles ont été mis en œuvre en l'absence de toute disposition législative depuis plus d'un an, la loi prévoit qu'ils n'interviendront en principe qu'après sa promulgation. Il est donc encore temps d'infléchir la portée de l'expérimentation. Si les objectifs ambitieux ne sont pas atteints, il conviendra au terme des protocoles d'examiner les raisons qui ont conduit l'Etat ou les collectivités locales à se situer en-deçà des possibilités de décentralisation ainsi ouvertes à titre expérimental.

Ainsi, le texte proposé retient, comme les articles 43 B et 43 C, le principe selon lequel, au terme de l'expérimentation, des modifications législatives interviendront afin de procéder à des mesures de décentralisation. C'est dans cette seule perspective que peuvent se justifier les protocoles.

Ces adaptations devraient porter essentiellement sur les compétences en matière de protection du patrimoine. En effet, il ne convient pas de prévoir des mesures de transfert de compétence en matière d'inventaire ou de patrimoine non protégé, domaines qui sont d'ores et déjà dans les faits décentralisés faute de dispositions législatives précisant les compétences de l'Etat.

Par ailleurs, il importe de préciser dans quelle mesure ces protocoles pourront, pour la période d'expérimentation déroger à la législation en vigueur.

Les dérogations pourront porter sur la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques afin que les assemblées délibérantes des collectivités puissent procéder à des inscriptions ainsi que sur la faculté ouverte à l'Etat par la loi de 1913 de subventionner les travaux d'entretien et de restauration. Votre rapporteur souligne que, si les protocoles comportaient des dispositions confiant à des collectivités locales, la charge de subventionner ces travaux d'entretien et de restauration, il revient à ces dernières d'être très vigilantes sur les transferts de crédits.

Enfin, afin d'éviter que ne s'impose à travers ces protocoles une conception par trop prudente de la décentralisation patrimoniale, il pourra être

dérogé aux règles posées par la loi en matière d'autorisations de travaux sur les monuments inscrits et sur les monuments situés dans leur champ de visibilité. Cette possibilité évite l'écueil évoqué plus haut qui consisterait à faire assumer aux collectivités locales la charge budgétaire du patrimoine inscrit tout en maintenant à l'Etat sa compétence de prescripteur.

Par coordination, votre commission vous proposera d'adopter **un amendement** à l'article 43 D afin de soustraire les dépenses engagées par les régions dans le cadre de cette expérimentation de l'assiette du prélèvement sur les recettes fiscales qui alimente le fonds de correction des déséquilibres régionaux.

*Article additionnel après l'article 43 I*

**Procédure de recours contre les avis conformes  
des architectes des bâtiments de France**

Votre commission vous propose d'améliorer la procédure d'appel des avis conformes des architectes des Bâtiments de France créée par 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.

Votre rapporteur en rappellera l'économie.

Tirant le double constat de l'étatisme persistant des procédures de protection du patrimoine architectural et de la nécessité d'y introduire l'esprit de dialogue, la loi du 28 février 1997, avait étendu la possibilité d'appel des avis conformes des architectes des Bâtiments de France devant le préfet de région prévue par l'article 71 de la loi du 7 janvier 1983<sup>1</sup> dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) aux avis émis pour la protection des abords et dans les 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.

De même, le ministre chargé de la culture s'est vu attribuer la possibilité, symétrique de celle prévue pour les ZPPAUP, d'évoquer les dossiers soumis aux architectes des Bâtiments de France et aux préfets de région.

Ont été créées des commissions régionales du patrimoine et des sites comportant des représentants de l'Etat, des élus nationaux et locaux et des

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

personnalités qualifiées. Ces instances consultatives sont chargées de se prononcer sur les appels formés auprès du préfet 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 ethnographiques (COREPHAE), chargées d'émettre un avis sur les propositions de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, et des collèges régionaux du patrimoine et des sites (CRPS), qui sont consultés sur la création d'une ZPPAUP.

Destinée à dissiper le soupçon d'arbitraire qui empoisonne la police des abords, cette procédure n'a pas été appliquée de manière satisfaisante, cela pour deux raisons.

La première est imputable au décret d'application<sup>1</sup> qui, pris tardivement, retarda la mise en œuvre de la loi et, pire encore, détourna son esprit, en fixant la composition de la nouvelle commission de manière peu conforme aux souhaits exprimés par le législateur. Alors qu'avait été préconisé un équilibre en son sein entre les représentants de l'Etat, les collectivités locales et les personnalités qualifiées, le décret a privilégié les premiers puisque sur les trente membres qui la composent, ne figurent que huit titulaires d'un mandat électif, nommés par le préfet de région.

Par ailleurs, cette procédure ne semble pas encore être entrée dans les mœurs administratives. Depuis 1999, le nombre des recours formés s'élève à vingt-six, l'avis de l'architecte des Bâtiments de France ayant été infirmé dans six cas par le préfet, celui-ci ayant suivi dans quatre cas l'avis de la commission. Rapportés aux quelque 600 000 dossiers instruits chaque année par les architectes des Bâtiments de France, ces chiffres témoignent d'un fonctionnement encore très insatisfaisant de la loi de 1997.

Soucieux d'en tirer un bilan afin d'y apporter les améliorations nécessaires, notre collègue Pierre Fauchon avait fort opportunément déposé une proposition de loi relative à la création d'une commission départementale du patrimoine (n° 294, 2000-2001). Cette proposition, toujours avec le souci d'atténuer le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, proposait, dans certains cas, de transférer à une commission départementale, le pouvoir d'avis des architectes des Bâtiments de France, ce dernier ne conservant sa pleine compétence que dans le seul cas où il approuvait le projet qui lui était soumis.

Votre commission, ayant estimé cette initiative bienvenue, a adopté le 6 juin 2001 des conclusions, qui furent approuvées par le Sénat le 14 juin.

A l'occasion de l'examen du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, l'Assemblée nationale a examiné, lors de sa séance du 20 juin 2001<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Décret n° 99-78 du 5 février 1999 relatif à la commission régionale du patrimoine et des sites et à l'instruction de certaines autorisations de travaux.

<sup>2</sup> JO Débats AN, p. 4564 à 4567

deux amendements, l'un déposé par M. Patrice Martin-Lalande et le second, par M. Marc-Philippe Daubresse reprenant la proposition de loi adoptée par le Sénat. Ces amendements, qui avaient reçu au fond un avis favorable de la commission des lois, ont été pour le premier repoussé et le second retiré au bénéfice de « *l'engagement du gouvernement d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour prioritaire* »<sup>1</sup>.

Force est de constater que jusqu'à présent, cet engagement n'a pas été tenu.

Compte tenu de l'encombrement évident de l'ordre du jour prioritaire d'ici l'interruption des travaux de l'Assemblée nationale, qui devrait intervenir le 24 février 2002, votre rapporteur estime peu probable que le gouvernement puisse demander l'inscription de ce texte.

Le souci exprimé par certains orateurs lors du débat à l'Assemblée nationale de ne pas légiférer dans la précipitation doit pouvoir désormais être satisfait puisque six mois se sont écoulés depuis l'adoption par le Sénat des conclusions de la commission. Votre rapporteur estime que ce délai a notamment permis au gouvernement d'établir « *un bilan contradictoire de l'application sur trois ans au moins, de la loi de 1997 et de son dispositif d'application* », que M. Michel Duffour, secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation avait considéré comme un préalable nécessaire à une réforme de la loi de 1997.

Votre rapporteur vous proposera donc de réintroduire dans le projet de loi le texte adopté par le Sénat sur proposition de votre commission.

Répondant à la volonté de trouver un équilibre dans l'exercice du pouvoir entre les élus et les citoyens, ce dernier trouverait toute sa place dans ce projet de loi qui permettrait ainsi de mettre fin à une situation conflictuelle que la loi du 28 février 1997 n'a pas réussi à apaiser. A l'évidence, un tel amendement ne serait pas « *dépourvu de tout lien avec les dispositions* » du projet de loi qui nous est soumis, au sens de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001 qui a modifié la jurisprudence en matière de recevabilité des amendements.

Les modalités du dispositif adopté par le Sénat sont les suivantes.

Une instance spécifique, la commission départementale du patrimoine, est instituée au niveau départemental pour examiner les appels formés contre les avis conformes des architectes des Bâtiments de France émis au titre de la police des abords (article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913) et dans le cadre des secteurs sauvegardés (article L. 313-2 du code de l'urbanisme) et des ZPPAUP (article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée). Votre commission avait estimé que le traitement des dossiers au

---

<sup>1</sup> Selon les termes de Mme Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement

niveau départemental permettait à la fois de faire face dans les meilleures conditions à l'augmentation des recours, de tenir compte de l'hétérogénéité de certaines grandes régions sur le plan du patrimoine mais également d'assurer plus aisément la représentation des collectivités territoriales au sein de l'instance de recours.

Estimant nécessaire de se prémunir contre des interprétations *contra legem* du pouvoir réglementaire, votre commission avait, en effet, précisé dans la loi la composition de la commission.

Présidée par le préfet du département ou par son représentant, elle comprendrait, 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 l'association départementale des maires et deux personnalités qualifiées, l'une désignée par le préfet et la seconde, par le président du conseil général. Dans son rapport, M. Philippe Richert relevait qu'« *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* ».

Répondant à la nécessité de former l'administration à la pratique du dialogue, la proposition de loi ouvrait l'appel aux pétitionnaires. Avec la volonté d'approfondir la logique de la loi du 28 février 1997, elle prévoyait que la commission départementale émet dans les deux mois un avis qui se substitue éventuellement à celui de l'architecte des Bâtiments de France, après avoir entendu l'architecte des Bâtiments de France et le pétitionnaire s'il en fait la demande. Il s'agit là, conjuguée au rééquilibrage de la commission, d'une avancée substantielle vers un système collégial : en vertu de la loi de 1997, c'était au préfet, certes après avis d'une instance consultative, qu'il revenait de se prononcer sur les recours formés contre les avis des architectes des Bâtiments de France.

Les commissions régionales du patrimoine et des sites conservent les missions héritées des COREPHAE et des collèges régionaux du patrimoine et des sites.

Votre commission complètera le dispositif adopté par le Sénat en y introduisant une disposition, certes de faible portée, mais qui est susceptible de conforter le rôle d'instance de dialogue que doivent jouer les commissions départementales du patrimoine : dans le cas où un appel est formé contre un avis rendu dans le cadre de l'article 13 bis de la loi de 1913 (protection des abords), le propriétaire de l'immeuble classé ou inscrit justifiant la compétence de l'architecte des Bâtiments de France peut être entendu par la commission, s'il en fait la demande.

Tel est donc l'objet de **l'article additionnel** que votre commission vous propose d'adopter.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 19 décembre 2001 sous la présidence de M. Ambroise Dupont, vice-président, en remplacement du président Jacques Valade, la commission a examiné **le rapport pour avis de M. Xavier Darcos** sur le projet de loi n° 415 (2000-2001), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la **démocratie de proximité**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Daniel Eckenspieller** a regretté que la commission ne se soit pas saisie pour avis de l'article 43 G qui accroît les compétences des régions en matière d'environnement, et notamment de création et de gestion des réserves naturelles. Il a déploré que cette disposition introduite dans la précipitation n'ait fait l'objet d'aucune concertation.

**M. Jean-François Picheral** a fait état des réactions d'hostilité suscitée au sein des associations de protection de l'environnement par ce dispositif.

**M. Ambroise Dupont, président**, a confirmé que cet article conférait aux régions des compétences en ce domaine, de même qu'en matière d'élaboration des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique et soulevait nombre de questions, notamment suscitées par la crainte de voir ces instruments soumis à des considérations par trop locales. Il a toutefois indiqué que la commission ne s'était pas saisie de cette disposition qui serait examinée par la commission des affaires économiques et du plan, saisie pour avis, et qui pourrait, au demeurant, faire l'objet de propositions d'amendements de la part des commissaires.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur la possibilité pour les établissements de coopération intercommunale de participer à l'expérimentation prévue par l'article 43 I.

**M. Pierre Laffitte** a souhaité que les préoccupations exprimées par la commission sur l'article 43G puissent être prises en compte au cours des débats et a estimé nécessaire de consulter les régions sur ces transferts de compétence. En outre, il s'est interrogé sur l'opportunité de saisir l'occasion de l'examen de ce projet de loi pour modifier les règles de l'article L. 631-9

du code de la construction et de l'habitation afin de maîtriser dans les petites communes touristiques la transformation de locaux d'habitation en locaux commerciaux.

Après avoir pris acte de ces préoccupations, le rapporteur pour avis a rappelé que la commission des affaires économiques saisie pour avis de l'article 43 G s'était d'ores et déjà prononcée. Par ailleurs, il a indiqué que pour l'heure, les protocoles de décentralisation culturelle n'avaient pas concerné les établissements de coopération intercommunale, auxquels ne sont que rarement confiées des compétences patrimoniales, sauf pour des opérations de grande ampleur.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles au cours duquel sont notamment intervenus, outre **le président Ambroise Dupont** et **M. Xavier Darcos, rapporteur pour avis**, **MM. François Autain, Pierre Laffitte, Jean-François Picheral, Bernard Miraux, Michel Thiollière**.

**Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi relatif à la démocratie de proximité.**

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 43 D*

#### **Amendement**

Dans le texte proposé par cet article pour compléter l'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales, remplacer les références :

43 B et 43 C

par les mots :

43 B, 43 C et 43 I

### *Article 43 H*

#### **Amendement**

I. - Dans le I de cet article, remplacer le chiffre :

10 000

par le chiffre :

5 000

II. - Dans le II de cet article, remplacer le chiffre :

10 000

par le chiffre:

5 000

*Article 43 I*

**Amendement**

Rédiger comme suit cet article :

I. Afin d'assurer le renforcement de leur participation à la protection du patrimoine classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les modalités de transferts de compétences aux collectivités territoriales dans ce domaine.

II. Les collectivités territoriales qui font l'objet de l'expérimentation peuvent exercer les compétences de l'Etat en matière :

- d'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;

- de participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;

- et d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité.

Des conventions conclues entre l'Etat et chaque collectivité intéressée définissent les modalités de l'expérimentation et, notamment :

- sa durée, qui ne peut excéder trois ans ;

- l'étendue des compétences transférées ;

- la compensation financière des charges transférées et les conditions de mise à disposition des personnels de l'Etat pour la durée de l'expérimentation ;

- les modalités selon lesquelles la collectivité concernée peut prendre des actes susceptibles de produire des effets au-delà du terme de l'expérimentation.

III. Dans un délai de six mois à compter de la fin de l'expérimentation un bilan est établi par l'Etat et les collectivités locales. Il fait l'objet d'un rapport déposé sur le bureau des assemblées.

*Article additionnel après l'article 43 I*

**Amendement**

Après l'article 43 I, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - L'article 1er 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'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 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."

II. - L'article 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa 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, s'ils en font la demande, le pétitionnaire et le propriétaire de l'immeuble classé ou inscrit concerné."

2° Dans le quatrième alinéa, les mots : "le représentant de l'Etat dans la région" sont remplacés par les mots : "la commission départementale du patrimoine".

III. - L'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le quatrième alinéa 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."

2° Dans le cinquième alinéa, les mots : "le représentant de l'Etat dans la région" sont remplacés par les mots : "la commission départementale du patrimoine".

IV. - L'article 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa 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."

2° Dans le troisième alinéa, les mots : "le représentant de l'Etat dans la région" sont remplacés par les mots : "la commission départementale du patrimoine".

V. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.