



PROPOSITION DE LOI N° 460 (2017-2018) PORTANT PACTE NATIONAL DE REVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS

Avis n° 500 (2017-2018) de M. Jean-Pierre Leleux,
fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Afin de lutter contre la dévitalisation des centres urbains, cette proposition de loi comporte une série d'articles destinés à alléger le poids des normes. Dans l'exposé des motifs, ses auteurs indiquent que l'excès de normes, au premier rang desquelles celles protégeant le patrimoine, constituerait un obstacle à l'installation et l'activité en centre-ville, comme à la mise en œuvre par les élus locaux de politiques de développement local, en raison des coûts et des délais qu'elles génèrent, mais

aussi de l'insuffisante prise en compte de la situation concrète des territoires par les architectes des bâtiments de France (ABF) dans l'exercice de leur pouvoir en matière d'autorisation de travaux. Pour y remédier, l'article 7 de la proposition de loi vise à instituer « *une procédure permettant d'éviter un blocage de projets locaux essentiels à la survie du centre-ville pour des raisons liées au patrimoine et d'engager un dialogue avec les architectes des bâtiments de France* ».

La revitalisation : un enjeu essentiel pour nos territoires, non sans lien avec le patrimoine

1. Une proposition de loi opportune

La dévitalisation est un fléau qui gangrène nombre de nos centres-villes, en particulier parmi les villes de petite et moyenne dimensions. Leur avenir appelle l'élaboration de **nouveaux moyens d'action pour permettre aux élus locaux d'enrayer le phénomène** et de faciliter le retour des habitants et de l'activité, commerciale comme culturelle, en centre-ville.

2. Les espaces protégés concernés

La **moitié des centres villes**, c'est-à-dire environ 18 000 communes, sont aujourd'hui couverts, soit par un ou plusieurs périmètres d'abords de monuments historiques, soit par un site patrimonial remarquable (SPR).

Espaces protégés pour leur intérêt patrimonial ou paysager

En 2017, la France comptait :

- 19 722 communes concernées par un espace protégé au titre du code du patrimoine ou du code de l'environnement ;
- 844 sites patrimoniaux remarquables ;
- 43 000 abords de monuments historiques ;
- 2 879 sites classés et 4 000 sites inscrits.

Soit environ 6 % du territoire français englobant des éléments bâtis et paysagers de nature et d'époque différentes : centres urbains, quartiers historiques d'une ville, éléments architecturaux et paysagers, parcs, jardins...

Source : Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF)

Même si l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) ne peut couvrir plus de 4 % de la surface urbanisée de la commune concernée, les périmètres OSER et les périmètres des abords ou des SPR **sont susceptibles de se recouvrir, au moins partiellement**, d'autant que l'un des critères possibles d'éligibilité d'un périmètre OSER est « *la présence d'un ou plusieurs monuments remarquables ouverts au public illustrant une centralité par leur fonction administrative, économique ou culturelle* ».

3. Rénovation urbaine et préservation du patrimoine : une confrontation qui dure

Le conflit entre le besoin de transformation de l'espace urbain et la nécessaire préservation du patrimoine est **aussi ancien qu'inéluctable**. Il était déjà présent du temps de la création des secteurs sauvegardés en 1962, justifiant la loi Malraux pour trouver une solution garantissant la préservation des centres historiques face à la tentation générale de les raser pour reconstruire. **L'urgence qui accompagne les besoins urbanistiques est difficilement compatible avec le temps long du patrimoine.**

La difficulté vient surtout du fait que le patrimoine est souvent **essentiellement perçu comme une contrainte**, notamment au regard du surcoût financier des travaux, en dépit de l'atout qu'il peut constituer pour nos territoires.

4. Le patrimoine, atout pour nos territoires

Un consensus se dégage de plus en plus autour de l'idée qu'il importe de léguer aux générations futures le patrimoine immobilier quel qu'il soit. Pour les territoires, il constitue en effet une **composante forte de leur identité**, un **élément de fierté** et un **facteur d'attractivité économique et touristique** essentiel. Sans compter que le patrimoine est un élément constitutif de **la qualité du cadre de vie** et revêt à cet égard un enjeu important pour nos concitoyens. Capitaliser sur les atouts culturels, architecturaux et historiques des centres-villes nécessite certes un investissement initial, mais qui a toutes les chances de se révéler rentable.

Renoncer aux obligations patrimoniales ne peut se faire à la légère, car toute atteinte portée à un immeuble ancien, par le biais, soit d'une démolition, soit même de modifications au bâti initial, a un **caractère irréversible**. L'exemple des sites inscrits en témoigne : la transformation de l'avis conforme de l'ABF en un avis simple pour ce qui les concerne au début des années 1980 a entraîné leur lente dégradation sous l'effet de la pression foncière, en particulier dans les zones littorales ou à proximité des grandes agglomérations, au point qu'une majorité d'entre eux ont été désinscrits par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Une évolution progressive des relations entre les architectes des bâtiments de France et les élus locaux à mieux prendre en compte

1. Des relations plus apaisées

Même si des difficultés peuvent encore survenir entre des élus locaux et certains ABF, les relations semblent s'être apaisées ces dernières années. La **mise en place de voies de recours** à l'encontre des décisions des ABF y a sans doute contribué : le maire a la possibilité de les contester devant le préfet de région, qui statue après avis de la commission

régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), émis au terme d'un débat collégial. Toujours est-il que les chiffres montrent qu'une **très faible proportion** des demandes d'autorisation d'urbanisme font aujourd'hui l'objet d'un **avis conforme défavorable (6,6 %)**, que l'avis de l'ABF est rendu dans un **délai de plus en plus court** peu susceptible de retarder les délais d'instruction (**22 jours** en moyenne), et que le **nombre de recours**

à l'encontre des décisions de l'ABF est **extrêmement faible (0,01 % des dossiers**, avec une confirmation de l'avis de l'ABF dans 81 % des cas). Ces **chiffres sont d'ailleurs d'autant plus bas qu'un dialogue se serait engagé au préalable**. Ainsi les échanges qui suivent un avis défavorable permettent généralement de trouver une solution, qui ferait passer à **0,1 %** le nombre de **projets effectivement refusés**.

Sans doute la **perception** n'évolue-t-elle pas au même rythme que les faits, ce qui explique que les ABF continuent à cristalliser les **crispations**, surtout auprès des maires des communes rurales. Représentant l'Association des maires de France à l'occasion d'une table-ronde organisée devant votre commission de la culture le 18 avril dernier, Olivier Pavy, maire de Salbris et président de la communauté de communes de La-Sologne-des-Rivières, reconnaissait, pour sa part, que la situation avait déjà beaucoup évolué, même s'il lui paraissait **important de favoriser la collaboration en amont des projets** pour que la position de l'ABF soit mieux comprise et coordonnée avec le reste de la politique d'aménagement. D'autres élus indiquent que la décision de l'ABF constitue un **appui pour refuser certains projets**.

2. Une législation tout juste simplifiée il y a deux ans

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite LCAP, comportait justement un important volet destiné à **simplifier et à rendre plus compréhensible et transparent** le régime des espaces protégés, tout en **associant davantage les collectivités territoriales** à leur définition.

Elle a ainsi **confié à des élus la présidence de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et des commissions régionales éponymes** qui, désormais dotées d'un pouvoir d'auto-saisine, pourraient servir d'enceintes pour associer le plus en amont possible les acteurs du patrimoine aux enjeux des projets de revitalisation.

En matière de transparence, elle a introduit une procédure pour généraliser, s'agissant des abords de monuments historiques, les **périmètres délimités des abords, plus adaptés aux contraintes locales**, et adoptés après enquête publique, en lieu et place du périmètre automatique des 500 mètres dans le champ de co-visibilité. Quant aux SPR, la loi les a dotés d'une **commission locale**, ainsi que d'**outils de médiation et de participation citoyenne**.

Le rôle des ABF dans les espaces protégés a alors été débattu et tranché, puisqu'ils ont été confortés dans leurs attributions. Cette réforme s'est accompagnée d'une **réduction, à deux mois, du délai imparti à l'ABF pour rendre ses décisions** en matière d'autorisations d'urbanisme.

Si elle était adoptée en l'état, la proposition de loi créerait de l'**instabilité juridique** en marquant un recul par rapport à la loi LCAP, alors que **la préservation du patrimoine est une action qui s'inscrit dans la durée** et s'accommode difficilement de règles mouvantes.

3. Des réflexions en cours pour faire évoluer le travail de l'ABF susceptibles de déboucher rapidement

Réuni à l'initiative de la ministre de la culture, **un groupe de travail composé d'élus et d'ABF** a formulé, il y a quelques semaines, une série de propositions pour faire évoluer le métier d'ABF.

Ayant aujourd'hui essentiellement pour tâche de délivrer des autorisations, les ABF pourraient **intervenir davantage à l'avenir en amont des projets patrimoniaux**, en apportant **des conseils et des recommandations** sur les projets de revitalisation des centres historiques ou les opérations importantes de logements en zone tendue, ainsi que leur connaissance du bâti ancien et de ses caractéristiques environnementales pour mieux répondre aux enjeux de développement durable. L'introduction d'une **collégialité des avis pour les projets les plus importants** est envisagée.



© www.calvados-tourisme.com

La formation dispensée au sein de l'École de Chaillot devrait être enrichie pour permettre aux ABF de mieux

s'engager dans une culture du dialogue et de savoir faire preuve de pédagogie pour être capable d'**apporter une véritable ingénierie aux élus locaux.**

Des efforts devraient également être faits pour assurer la **prévisibilité des règles et des prescriptions** et garantir la **continuité des avis** des ABF.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, **une circulaire du ministre chargé de la culture pourrait être diffusée prochainement** auprès des DRAC et des ABF pour progresser dans ces directions.

L'article 7 : un dispositif susceptible de remettre en cause les fondements des politiques patrimoniales conduites depuis près de soixante ans

1. Un bouleversement dans l'approche des politiques patrimoniales

En faisant primer la situation économique et financière des collectivités territoriales et les besoins locaux en matière de logements et de locaux commerciaux et artisanaux, l'article 7 de la proposition de loi **bouleverse l'approche de protection patrimoniale que notre tradition législative a héritée de la loi Malraux de 1962**, au risque de revenir plusieurs décennies en arrière et d'entraîner une dégradation irrémédiable de notre patrimoine. Le texte prévoit de **faire de documents dérogatoires au droit commun en matière de protection du patrimoine la règle** dans les périmètres OSER.

Le maintien d'une protection à l'égard de certains immeubles dans les périmètres OSER ne conserve **plus la même finalité que dans les politiques patrimoniales**, où prime l'intérêt historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager. L'exposé des motifs de la proposition de loi n'évoque que « *la protection d'éléments consubstantiels à l'identité des territoires* » - une notion qui apparaît très subjective.

2. Une directive nationale au statut juridique non identifié

La notion de **directive nationale** interpelle à plusieurs titres.

Destinée à se substituer, dans les périmètres OSER, aux règles patrimoniales, y compris celles définies dans le cadre d'une concertation locale et suite à une enquête publique, comme c'est le cas pour les SPR et les périmètres intelligents des abords, cette directive peut apparaître comme **une forme de recentralisation**. D'autant qu'en obligeant à ce qu'elle soit élaborée conjointement par les ministres chargés du patrimoine et de l'urbanisme, deux ministères qui ont historiquement des difficultés à collaborer, son **contenu ne pourrait rester que très général** et peu opérationnel pour s'appliquer à l'ensemble des territoires et des projets, laissant une **grande marge d'appréciation aux ABF pour élaborer leurs prescriptions et recommandations**, contrairement au vœu des auteurs de la proposition de loi.

D'un **point de vue juridique**, le statut de cette directive soulève des interrogations. Il ne paraît **pas acceptable** qu'un tel document, ou des prescriptions et recommandations prises sur son

fondement, c'est-à-dire des **règles prises de manière unilatérale, puissent se substituer** à des documents de protection patrimoniale, tel le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), qui sont élaborés dans le cadre d'une **procédure transparente**, font l'objet d'un **accord** entre les élus, l'Etat, les citoyens et les acteurs du patrimoine et constituent des **documents opposables** annexés au plan local d'urbanisme. Sans compter que de telles dispositions feraient peser un **risque de différenciation des normes applicables au sein d'un même SPR**, avec, à plus forte raison, des normes moins protectrices susceptibles de s'appliquer en son cœur.

3. Une remise en cause du rôle des ABF

Le **délai d'un mois** octroyé à l'ABF pour émettre ses prescriptions et recommandations à l'intérieur du périmètre OSER, comme **celui de cinq jours** pour un avis simple n'apparaissent **pas réalistes**. Ils ne devraient pas rendre possible un examen correct des dossiers, avec pour effet de compromettre le patrimoine. On peut d'ailleurs **s'étonner que l'ABF soit la seule autorité de la chaîne d'instruction** des demandes d'autorisation d'urbanisme à laquelle de nouveaux efforts soient demandés en termes de délais d'examen, alors même que ces délais ont déjà été réduits il y a deux ans.

Sur le principe, **la transformation de l'avis conforme en un avis simple apparaît dangereuse** pour plusieurs raisons.

D'une part, la protection des centres historiques et le contrôle de leur aménagement par les ABF constitue l'un des fondements de nos politiques patrimoniales. Priver l'ABF de son pouvoir contraignant **retire toute garantie pour la préservation du patrimoine**. Par ailleurs, il pourrait fragiliser dans ces périmètres le maintien de la fiscalité avantageuse qui s'applique aux travaux portant sur des immeubles situés dans le périmètre d'un SPR privés – le fameux dispositif « Malraux ».

D'autre part, **le passage à un avis simple priverait de transparence la décision sur le projet** en offrant à l'autorité compétente en matière d'urbanisme la possibilité de passer outre l'avis de l'ABF sans débat ni échange préalable. Aujourd'hui, le recours formé par le maire auprès du préfet à l'encontre de la décision de l'ABF s'accompagne d'un **passage devant la CRPA** : au cours de la réunion de cette instance, le maire a la possibilité de mettre en avant des arguments économiques ou sociaux que l'ABF n'avait pas à connaître ou à prendre en considération au moment de la rédaction de son projet et qui peuvent amener ladite commission, à l'occasion d'un débat collégial, à émettre un avis différent de celui de l'ABF. Le point de vue du maire en sort à la fois renforcé sur le fond et sur la forme.

Au final, la précipitation dans laquelle l'ABF se verrait contraint d'intervenir et la concentration du pouvoir de décision dans les mains du maire pourraient contribuer à **accroître les risques de contentieux** liés à des projets OSER, ce qui ne paraît pas souhaitable au regard tant de l'urgence à agir que de leur ampleur.

La position de votre commission

L'adoption de l'article 7 de la proposition de loi, dans sa rédaction actuelle, **aurait pour conséquence d'empêcher la bonne prise en compte du patrimoine** dans le périmètre des opérations OSER.

Cette **évolution** serait d'autant plus **paradoxe** que la présence de bâtiments

patrimoniaux peut être un facteur d'attractivité pour les centres-villes.

Par ailleurs, **aucun argument ne paraît pouvoir véritablement justifier la nécessité d'écarter en particulier les normes patrimoniales**, qu'il s'agisse de l'excès de normes, des retards dans les opérations d'aménagement ou des conflits

avec les ABF. Les impératifs patrimoniaux figurent parmi les normes à respecter, au même titre que d'autres règles techniques, environnementales, fiscales, sociales et que nul n'envisage de remettre en cause. L'instruction de la demande d'autorisation par l'ABF n'allonge pas démesurément les délais d'examen et sa décision est très rarement bloquante. Les procédures, transparentes et concertées, limitent plutôt les risques de contentieux. Les instances de dialogue (commissions locales, régionales et nationale) existent : elles peuvent être utilisées dès à présent par les maires pour faire valoir leurs projets. C'est en tout cas ce que laissent apparaître les premières décisions de la CNPA, fruits d'une véritable conciliation des différents enjeux en présence. Les recours sont possibles et plutôt efficaces.

Dans ces conditions, **la tentation est grande de demander la suppression de cet article** qui remet en cause les équilibres résultant de la loi LCAP, en dépit de son adoption il y a moins de deux ans à la quasi-unanimité des deux chambres. **L'inclusion des SPR dans le champ de l'article 7, en particulier, est inacceptable.**

Animé par une **volonté de conciliation** et de répondre aux **critiques à l'encontre des décisions parfois perçues comme arbitraires des ABF**, la commission de la culture a néanmoins adopté un amendement de compromis qui réécrit l'article 7. Cette **nouvelle rédaction permet à la fois de préserver les règles de protection patrimoniales existantes et maintenir l'avis conforme de l'ABF**, et de **prendre pleinement en compte la nécessité de faciliter les opérations de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, en garantissant le**

dialogue entre les élus et les ABF en amont du lancement des projets OSER.

Des efforts pour **mieux faire connaître aux maires l'existence de possibilités de recours contre les décisions des ABF auprès du préfet de région et les informer de la procédure applicable dans ce cadre** devraient également être entrepris. Les maires ignorent parfois qu'ils ont cette faculté ou n'osent pas en faire usage. C'est d'autant plus regrettable que le recours favorise le dialogue en ouvrant la voie à un débat contradictoire au sein de la CRPA et pourrait faciliter l'approfondissement et l'unification de la doctrine en matière de protection du patrimoine.

Plus largement, des attentes fortes se font sentir pour que les ABF disposent **d'instructions plus précises permettant d'homogénéiser leurs pratiques sur tout le territoire et de garantir une continuité des avis.** C'est d'autant plus vrai en matière d'abord de monuments historiques, dont la protection, de dimension nationale, du fait de la présence d'un monument historique, appelle l'application de règles claires et identiques. L'élaboration d'une instruction générale de méthodologie, ainsi que la mise en œuvre d'un référentiel d'harmonisation des avis serait une bonne voie. De tels outils relevant du pouvoir réglementaire, votre commission appelle le ministère chargé de la culture à agir dans cette direction.

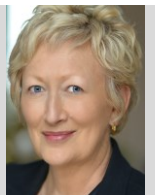
Pour consulter le compte rendu de la réunion de la commission de la culture consacrée à l'examen cet avis, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180521/cult.html>



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

Présidente :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice de Seine-
Maritime (UC)



Rapporteur :

Jean-Pierre Leleux
Sénateur des Alpes
Maritimes
(Les Républicains)



<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.23 - secretariat-afcult@senat.fr