

Diverses conceptions européennes des monuments historiques

Sénat, étude de législation comparée des lois relatives à la protection des monuments historiques

L'un des axes des travaux du Sénat, outre les rapports d'information et l'examen des textes législatifs, consiste en la production d'études de législation comparée avec les pays apparentables à la France. La dernière étude de cette nature (septembre 2014) concerne les législations allemande, espagnole, italienne et anglaise relatives à la protection de ce qu'on appelle en France les "monuments historiques". Quelques remarques sur une étude qui met en valeur l'exceptionnalité de la législation française, notamment par la notion de "secteur sauvegardé" (et non seulement de monument protégé).



LES DÉFINITIONS du "monument historique" varient d'un pays (ou d'un Land) à l'autre. Leurs "natures" (artistique, scientifique, civilisationnelle, émotionnelle...) se recoupent sans pleinement coïncider. Globalement, elles sont envisagées de deux manières. Soit la définition est précise et exigeante, et c'est alors l'extension des servitudes aux alentours des monuments historiques proprement dits qui élargira les périmètres protégés et donc la nature des monuments qui s'y trouvent. Soit la définition est d'emblée plus large et l'appréciation des nécessités de protection des espaces avoisinants, si elle est toujours prise en compte, ne fait pas l'objet d'une codification ou d'une concertation formalisée. Ce sont ces deux aspects – définition des monuments historiques et législation sur des périmètres "historiques" – qui seront ici évoqués.

I - DÉFINITIONS DU MONUMENT HISTORIQUE

En France. La définition française est minimaliste et essentiellement technique. Les monuments historiques sont « des immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public ». A ce titre, ces immeubles « sont susceptibles d'être classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative ». L'intérêt public est envisagé comme scientifique ou artistique, non comme émotionnel ou encore économique.

En Rhénanie du Nord-Westphalie (puisque chaque Land allemand possède sa propre législation), les monuments historiques exigeant la protection publique sont « des choses (*Sachen*) importantes pour l'histoire des êtres humains, pour les villes et les cités ou pour le développement des relations de travail et de production, et qui sont disponibles pour la conservation et l'utilisation pour des raisons artistiques, scientifiques, culturelles ou architecturales ». La qualité scientifique et artistique est donc seconde par rapport à l'importance pour les personnes mais aussi par rapport à la vie économique. En ce sens, le critère est ici bien plus large (plus flou mais aussi plus humaniste) que celui prévalant en France.

En Bavière, la définition se rapproche davantage de la nôtre. Les monuments historiques sont « des choses, ou partie de celles-ci, créées par l'homme dans le passé, dont la conservation revêt un intérêt collectif en raison de leurs significations historique, artistique, architecturale, scientifique ou culturelle ». C'est ce dernier adjectif – "culturel" (et non seulement historique et/ou artistique) – qui donne de l'ampleur à la notion.



En Espagne, la définition est beaucoup plus large et prend en compte d'emblée la problématique de la transmission (et non de la seule conservation) : « L'objet de la loi est la protection, l'augmentation et la transmission aux générations futures du patrimoine historique espagnol dont font partie les immeubles et les biens meubles d'intérêt artistique, historique, paléontologique, archéologique, ethnographique, scientifique ou technique, outre les gisements et les zones archéologiques, les sites naturels, les jardins et parcs dotés d'une valeur artistique, historique ou anthropologique. » Mais là encore, la nature émotive ou identitaire (selon laquelle le patrimoine culturel constitue une part importante de la "grammaire" intérieure des individus et des groupes) n'est pas expressément mentionnée, même si l'accent mis sur la transmission suppose sa nécessité identitaire ou psychologique.

En Italie, la définition du "patrimoine culturel" méritant protection publique (le terme de monument historique n'est pas utilisé) se rapproche de la conception espagnole : « Le patrimoine culturel (*patrimonio culturale*) se compose des biens culturels et des biens paysagers. Sont des biens culturels les choses immeubles et meubles qui présentent un intérêt artistique, historique, archéologique, ethno-anthropologique, archivistique et bibliographique. » A quoi la législation italienne ajoute : « ainsi que les autres choses définies par la loi telles que des éléments qui ont une valeur en termes de civilisation ».

Ce "en termes de civilisation" indique une conception beaucoup plus large que celle des autres pays cités dans la mesure où il paraît bien difficile de définir quels sont, ou non, les éléments constitutifs d'une civilisation. On peut cependant y voir une référence implicite à des réalités liées aux modes de vie et donc à l'identité des personnes. Ce que traduit cette précision : font partie du patrimoine culturel « les places publiques, rues et espaces urbains ouverts et les architectures rurales témoignant de l'économie rurale traditionnelle ». Et cette autre : « Sont soumis à des dispositions de protection particulière : les fresques, blasons, graffitis, pierres, inscriptions et autre éléments décoratifs des édifices, les ateliers d'artistes, les zones publiques où est susceptible de se

dérouler le commerce ambulancier, les moyens de transport de plus de 75 ans et les vestiges de la Première guerre mondiale. »

En Angleterre (Royaume-Uni), il n'y a pas de définition de la valeur pour laquelle tel ou tel monument ou site doit être protégé, mais une liste de contenus. Sont définis comme monuments : « toute construction, structure ou tout ouvrage, sur ou sous la surface de la terre, et toute grotte ou excavation ; tout site comprenant les restes de toute construction, structure ou tout ouvrage, sur ou sous la surface de la terre, et toute grotte ou excavation ; tout site comprenant, ou comprenant les restes, d'un véhicule, navire, avion ou toute structure meuble, ou une partie de celle-ci, qui ne constitue ni ne fait partie d'un ouvrage considéré comme un monument au sens de cet article ; et tout site comprenant toute chose ou groupe de choses qui atteste d'une activité humaine antérieure. »

Cette dernière précision est remarquable par son ampleur et la nature très générale de la "valeur" : être le produit (le « reste ») d'une activité humaine passée. Par ailleurs, le passé se régénérant au fil du présent, il n'y a pas de borne historique...

La mise en regard de ces diverses définitions européennes est riche d'enseignement sur les différences de conscience de la valeur du passé. Tel édifice sera un vestige de l'histoire de l'art, de l'histoire d'une civilisation, de l'histoire d'une population ou de l'histoire humaine en général.

La France, rigoureuse et républicaine, privilégie la signification scientifique ou intrinsèque du bien considéré (historique ou artistique). L'Allemagne, terre fédérale attentive aux spécificités des régions et au bien-être de ses habitants, défend davantage la perpétuation des identités et l'équilibre des personnes. L'Espagne porte une vision plus anthropologique ou ethnologique que culturelle. L'Italie, pays de patrimoine par excellence mais aussi pays dont le passé est particulièrement prestigieux, se préoccupe à la fois de civilisation et de vie quotidienne, comme les commerces artisanaux, les places de marché ; c'est l'Italie même qui est patrimoniale. Enfin, l'Angleterre, plus universaliste – mais un universalisme qui se distingue de sa version

française en ce qu'il concerne l'histoire globale et non seulement l'histoire de l'art, sanctifie le temps même au fur et à mesure qu'il s'écoule.

Il va de soi que l'ensemble de ces approches est prise en compte, à des degrés divers, par tous ces pays. Leur somme – à laquelle on pourrait ajouter l'attention toute particulière que porte l'Allemagne au patrimoine religieux, quelle que soit sa valeur artistique ou architecturale – pourrait offrir une base pour une définition européenne.

Pour sa part, la Convention-cadre de 2005 du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (cf. *la Lettre d'Echanges n°105*) lie le concept de "patrimoine" aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Pour ses concepteurs, c'est un élément premier du "vivre ensemble", de la qualité et du cadre de vie dans lequel les citoyens veulent prospérer. Extraits : « **Reconnaissant la nécessité de placer la personne et les valeurs humaines au centre d'un concept élargi et transversal du patrimoine culturel** », les signataires de la Convention définissent ainsi le patrimoine culturel : « **Le patrimoine culturel constitue un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continue évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux.** » Cette interaction « **dans le temps** », entre les "choses" du passé et les hommes d'aujourd'hui constitue précisément l'élément qu'aucune des définitions nationales ici rapportées n'arrive à nommer mais qui pourtant les animent toutes.

Précisons que, parmi les pays évoqués, seule l'Italie est signataire de la Convention de Faro (tardivement, en février 2013), ce qui apparaît en accord avec sa définition du patrimoine comme expression de civilisation.

II. ALENTOURS OU ZONES DE PROTECTION

En France. C'est ici que l'exception française est la plus forte. Sans revenir sur le détail de la législation française, notons qu'elle a depuis longtemps (lois Malraux) étendu la protec-

tion des monuments à celle des sites. Avec trois principaux dispositifs : le périmètre de 500 mètres autour des monuments historiques (ainsi que d'autres dispositions concernant les espaces "co-visibles" avec les monuments) ; le très rigoureux Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSVM), inauguré après la Guerre pour préserver des quartiers anciens – la mode étant alors à la reconstruction radicale ; et les Aires de mise en valeur du patrimoine (AVAP, ex ZPPAUP). Si les deux premiers périmètres se caractérisent par des servitudes très fortes, le troisième – les AVAP – vise clairement l'articulation mutuellement respectueuse de la protection et du développement et la conjugaison de la rigueur scientifique du respect du passé garantie par l'Etat avec les nécessités de la vie du présent, préoccupation première et légitime des pouvoirs locaux.

Les AVAP, en effet, sont des dispositifs contractuels entre l'Etat et une commune (ou une communauté de communes, voire plusieurs) intégrant un espace "intelligent" autour d'un monument historique devant faire l'objet d'une attention patrimoniale particulière, sous la responsabilité des pouvoirs locaux et sous surveillance et expertise de l'Etat. La législation en cours pour chacun de ces périmètres est l'objet de textes précis, soit fixes, soit objets d'une co-élaboration souple mais au final exigeante.

Ces outils remarquables, souvent enviés par les professionnels des autres pays – et par ailleurs, actuellement en débat avec la perspective controversée des PLU patrimoniaux, intégrés dans les PLU et donc révocables ou modifiables par les pouvoirs locaux (cf. *la Lettre d'Echanges n°121*) –, n'existent pas de manière aussi formalisée ailleurs.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, la loi a établi les notions de « **constructions à caractère de monument** » et de « **zones monumentales** », c'est-à-dire des espaces (jardins, cimetières, parcs, paysages, quartiers...) formant « **une unité avec la "construction à caractère de monument"** ».

Les constructions, transformations et suppressions d'installations situées dans l'environnement immédiat de « **constructions à carac-**



tère de monument » ou de « monuments qui se trouv(ai)ent dans le sol », si elles portent atteinte à l'apparence du monument, sont interdites. Il s'agit en somme d'un équivalent des "500 mètres" français.

En Bavière, les « constructions à caractère de monument » mais qui n'en sont pas et « une majorité des installations constituant un "ensemble" » peuvent également être protégées « même si chaque installation les composant ne remplit pas individuellement les conditions lorsque le paysage urbain, dans sa globalité, est digne d'être conservé ». La notion ici invoquée de "dignité" est assez surprenante. Quoi qu'il en soit, du moins telle qu'exposée par le Sénat, de tels espaces adjacents semblent soumis à une appréciation assez subjective – au lieu de l'appréciation intersubjective et politique dont procèdent les AVAP – et ne donnent pas lieu à un déploiement de règles juridiques particulier.

En Espagne, l'esprit AVAP est présent. « La reconnaissance du caractère de "monument", de "jardin historique", de "site historique", d'"ensemble historique" ou de "zone archéologique" a pour effet de rendre obligatoire la rédaction, par la commune, d'un "plan spécial de protection de la zone" ou d'un autre document de planification d'urbanisme approprié. L'approbation de ce document nécessite l'avis favorable de l'administration chargée de la protection des biens d'intérêt culturel. » Mais, contrairement aux AVAP, il semblerait que cette reconnaissance induise davantage une servitude qu'une décision positive de "mise en valeur".

Ajoutons qu'en Andalousie, le caractère de contrainte est équivalent quant à ce que la législation appelle la « contamination visuelle ou de la perception » : « La contamination visuelle d'un immeuble appartenant au patrimoine historique résulte de toute intervention, usage ou action sur le bien ou dans l'environnement qui le protège, qui en détériore la valeur, et de toute interférence qui porte préjudice à sa vue. » Le constat de cette contamination, qu'en France on appelle co-visibilité, exige des communes de prendre des mesures destinées de l'éviter.

En Italie, on parle de « mesures de protection indirectes ». Là encore la tonalité des textes est

comminatoire : « Le ministre peut déterminer les distances, les mesures et les autres règles tendant à éviter que soit mise à mal l'intégrité des biens culturels immobiliers, ou qu'en soient endommagée la perspective ou la lumière, ou encore qu'en soient altérés la situation environnementale et le décor. Immédiatement exécutoires, les mesures prises par le ministre sont intégrées par les collectivités territoriales dans leurs documents d'urbanisme. »

A noter cependant la possibilité d'une initiative propre aux communes qui entre en écho avec la Convention de Faro : les communes (et non l'Etat) déterminent les espaces dans lesquels se déroulent des activités d'artisanat traditionnel « reconnues comme l'expression de l'identité culturelle collective », « au sens des conventions de l'Unesco » précise le texte, afin d'en assurer la promotion et la sauvegarde dans le respect de la liberté du commerce.

En Angleterre, enfin, les textes sont peu développés sur cette question des alentours de monuments historiques. L'étude du Sénat reprend seulement cette disposition liée au Grand Londres : certaines autorités (*local planning authorities* ainsi que l'*English Heritage*) et le ministre peuvent désigner comme « zones à conserver » des espaces dotés d'un intérêt architectural ou historique spécial dont il est souhaitable que le caractère ou l'apparence soient préservés ou mis en valeur. L'étendue de ces zones est révisée périodiquement. Précision participative : le projet de « zone à conserver » fait l'objet d'une consultation publique.

Pour conclure. L'étude met clairement à jour à la fois l'excellence des *outils* français de protection de patrimoine et leur originalité. Mais, pour ainsi dire, *l'esprit* en semble trop purement scientifique. La lecture de l'étude suggère d'en modifier les principes directeurs dans une perspective plus "humaniste". En somme, d'intégrer l'esprit de la Convention de Faro (et peut-être de la ratifier), lequel transparaît d'ailleurs, mais de manière seulement implicite, dans le principe des AVAP ou encore dans le remarquable label Villes et pays d'art et d'histoire. La Convention de Faro – un texte donc décisif auquel il est trop rarement fait référence.

Vincent Rouillon