

La législation patrimoniale française : un dispositif en évolution permanente pour prendre en compte une notion en constante extension

Née de la Révolution française et de la prise de conscience collective que les anciennes possessions, mobilières et immobilières du pouvoir royal, de l'Eglise ou de la noblesse ne devaient pas être détruites en tant que symboles de l'ancien régime, mais qu'elles devenaient les biens de la Nation et devaient être conservées comme tels, cette notion s'est d'abord incarnée dans celle de **monument historique**. Le monument, c'est l'élément symbolique qui porte la mémoire d'une communauté et incarne ses valeurs de référence. Par définition, il est exceptionnel, précieux (dans tous les sens du terme), et appelle une attention et un traitement capables de préserver soigneusement sa matérialité et sa signification historiques voire, quand celles-ci ont été altérées ou détruites, de les reconstituer.

Relayée par l'Empire puis par la Restauration, cette conception monumentale du patrimoine trouve sa traduction politique sous la Monarchie de Juillet lorsque François Guizot, en 1830, pose les fondements du **service des monuments historiques** en créant le premier poste d'inspecteur général des monuments historiques. **Prosper Mérimée** est nommé quatre ans plus tard à ce poste, et va le marquer par sa forte personnalité et par son activité passionnée. En 1837, l'institution de la commission supérieure des monuments historiques permet l'établissement, dès 1840, de la première liste des monuments protégés dont la restauration, subventionnée par l'Etat, est confiée à des architectes sélectionnés pour leur compétence. Le jeune **Eugène Viollet-le-Duc** est l'un de ceux-ci. Le service français des monuments historiques, l'un des tout premiers au monde, est né et va dorénavant développer ses interventions..

Mais ce n'est que plus tard que la France se dotera progressivement de l'arsenal juridique indispensable à l'action de l'Etat en faveur du patrimoine. Il faudra en effet attendre 1887 pour que soit promulguée une première loi jetant les bases de l'action du service des monuments historiques, et 1906 pour l'adoption d'une législation de protection des sites naturels. C'est en fait le XXe siècle qui va voir s'épanouir et se complexifier le système juridique et réglementaire français.

Un événement politique va créer en France un contexte particulier qui va accélérer ce processus. C'est, en 1906, l'adoption de la **loi de séparation des Eglises et de l'Etat** qui va attribuer la propriété des cathédrales à l'Etat français et, aux communes, des autres édifices de culte existant à cette date. Cette mesure juridique ayant pour corollaire la suppression du budget des Cultes, la « *grande misère des églises de France* » va accélérer la recherche d'un statut juridique nouveau pour les édifices présentant un intérêt historique et archéologique.

Cette situation a initié en France un processus de construction juridique et institutionnelle progressive dont nous rappellerons ici les principaux jalons. Nous y insérerons, en contrepoint, certains événements internationaux importants qui l'accompagnent indissociablement.

➤ **31 décembre 1913 – Adoption de la loi sur les monuments historiques** qui, progressivement amendée et complétée, est toujours en vigueur. Cette loi institue deux degrés de protection, le classement ou l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; la seconde était conçue à l'origine comme l'antichambre du premier, mais elle

est devenue avec le temps et sa déconcentration (voir plus loin) une sorte de protection d'éléments de moindre intérêt, bien que dotée également des « abords » de la loi de 1941.

➤ **2 mai 1930 - Loi relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, pittoresque ou légendaire** : la notion de monument s'élargit des constructions humaines aux éléments naturels, mais ces derniers étant encore perçus dans une optique très anthropocentrique (le « Pont d'Arc », les sites historiques, littéraires...).

➤ **27 septembre 1941 - Loi (validée en 1945) portant réglementation des fouilles archéologiques** qui fonde la légitimité de l'intervention de l'Etat pour le contrôle de toute intervention touchant les vestiges enfouis.

➤ Il faudra attendre la **loi du 17 janvier 2001**, complétée par celle **du 1^{er} août 2003**, pour que des dispositions législatives permettent de mieux maîtriser l'archéologie préventive liée notamment aux grands travaux d'aménagement et d'équipement. Ces dispositions législatives se sont en particulier traduites par la transformation de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN-1973) en **Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP-2002)**.

➤ **25 février 1943** – Loi (validée en 1945) complétant la loi de 1913 en instituant les « abords » d'un rayon de 500 mètres autour de tout monument classé ou inscrit ; toute intervention dans ces abords, démolition, construction, aménagement, est soumise à l'accord préalable d'un fonctionnaire territorialement compétent, **l'architecte des bâtiments de France (ABF)**.

➤ **4 août 1962** – Face aux interventions massives visant à moderniser les villes selon les principes hygiénistes, André MALRAUX, premier ministre français des Affaires culturelles, fait adopter la **loi sur les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière**. Cette législation, en étendant aux ensembles urbains historiques la notion de patrimoine et en permettant de gérer ceux-ci au moyen d'un « **plan de sauvegarde et de mise en valeur** », a sauvé le cœur historique des principales villes françaises, à commencer par le quartier du Marais à Paris.

➤ **1964, adoption de la “Charte de Venise” en 1964** : Une prise de conscience internationale : les spécialistes européens des monuments historiques, qui se regrouperont bientôt sous l'égide du **Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)**, définissent et adoptent une doctrine commune formalisée dans la « Charte de Venise » sur la conservation et la restauration des monuments et des sites. Cette charte et ses principes servent aujourd'hui encore de référence à l'action des services responsables des monuments historiques dans l'ensemble des pays. Elle témoigne de l'émergence internationale de la notion de patrimoine qui tend désormais à l'universalité. Son préambule l'exprime clairement : “ *L'humanité, qui prend chaque jour conscience de l'unité des valeurs humaines, les considère comme un patrimoine commun, et, vis-à-vis des générations futures, se reconnaît solidairement responsable de leur sauvegarde. Elle se doit de les leur transmettre dans toute la richesse de leur authenticité.* ”

Cette charte consacre également, sur le plan international, l'évolution constatée en France. En effet, elle confère d'entrée de jeu à la notion de “monument historique” une double extension :

- spatiale, de l'élément à l'ensemble, de " *la création architecturale isolée* " au " *site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ou d'un événement historique...* ",

- mais aussi et surtout thématique en précisant que cette notion " *...s'étend non seulement aux grandes créations, mais aussi aux oeuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle* " (article 1er de la charte).

➤ **1964 : lancement de « l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France »**, toujours par André Malraux. Opération de longue haleine, toujours en cours, de repérage et d'analyse du patrimoine sous toutes ses formes. Conçu à l'origine pour identifier les œuvres, immobilières et mobilières, qui mériteraient de bénéficier d'une protection de la loi de 1913, cet inventaire général s'est progressivement étendu aux immeubles et ensembles constituant le tissu patrimonial de notre pays. Il s'est de ce fait imposé comme la base méthodologique des protections, mais aussi de toute action visant à la mise en valeur ou l'aménagement d'un territoire, urbain ou rural.

En 2004, le transfert aux Régions des équipes régionales chargées d'établir cet « Inventaire du patrimoine culturel » a laissé à L'Etat (Ministère de la Culture, Direction générale des Patrimoines) la responsabilité de leur coordination scientifique. Depuis cette date, les travaux avancent à des rythmes variables selon les moyens humains et financiers donnés dans chacune des régions. Dans certaines, comme l'Ile-de-France, l'Inventaire est devenu le pilier d'un service du patrimoine qui irradie ses valeurs culturelles sur les autres champs d'intervention de la Région. On aimerait que ce soit le cas dans toutes les autres régions, notamment dans les nouvelles entités territoriales qui sont annoncées !

➤ **1972 : Adoption par la Conférence générale de l'Unesco de la " Convention du patrimoine mondial culturel »** à laquelle 161 Etats ont adhéré à ce jour.

Sont considérés par cette Convention comme « *des éléments du patrimoine mondial de l'humanité* » des monuments, des ensembles bâtis, des sites aménagés, mais aussi des sites naturels, ou encore des formations géologiques et physiographiques qui ont une « *valeur universelle* » du point de vue de l'histoire, de l'art, ou des différentes disciplines scientifiques. Il est intéressant de noter que les critères de classement associent de plus en plus étroitement les notions de nature et de culture, initialement considérées comme distinctes.

Les biens considérés comme répondant à ces critères sont, au terme d'une procédure d'étude conduite par des experts internationaux, inscrits sur une liste régulièrement élargie. Les autorités du pays concerné sont alors tenues, en application de la convention à laquelle ils ont adhéré, de prendre les mesures adéquates (réglementaires et techniques) pour en assurer la sauvegarde et la mise en valeur. Les pays économiquement dépourvus peuvent solliciter l'assistance internationale dans les domaines scientifique, technique et financier, ce qui est la conséquence logique de la reconnaissance de l'intérêt mondial du bien situé sur leur territoire.

Début 2015, 1007 biens sont inscrits sur la liste du Patrimoine mondial, dont 779 biens culturels, 197 biens naturels et 31 biens mixtes.

La France compte quant à elle 39 biens sur cette liste (35 édifices ou ensembles culturels, 3 naturels et 1 « mixte », ce dernier étant le site de Gavarni-Mont Chauve à cheval sur la frontière franco-espagnole). Parmi les biens français les plus récemment inscrits, on compte des entités territoriales de plus en plus vastes telles la section du Val de Loire sur près de 200 km entre Sully-sur-Loire et Chalonnes (en 2000), la ville médiévale de Provins (inscrite en 2001), la ville du Havre reconstruite par Perret après la seconde guerre mondiale (en 2005), le pays minier du Nord-Pas-de-Calais sur 120.000 ha (en 2012).

Ce passage progressif de l'UNESCO pour la France des cathédrales et des châteaux, considérés à l'origine comme les éléments clés du patrimoine mondial, aux ensembles paysagers naturels ou urbains modelés par l'homme au cours de son histoire, illustre tout particulièrement cet élargissement constant de la notion de patrimoine. Ce constat concerne évidemment l'ensemble des biens inscrits au patrimoine mondial, cette politique étant conduite par l'UNESCO à l'échelle internationale.

➤ **3 janvier 1977 : la loi française sur l'architecture** proclame que celle-ci est « *une manifestation de la culture* » et que sa qualité est « *d'intérêt public* ». Elle institue donc l'obligation de recourir à un architecte, mais ses textes d'application limiteront cette obligation aux constructions d'une certaine surface, tout en instituant les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) pour assister les collectivités et les particuliers dans leurs démarches de constructeurs. On tente depuis, sans succès à ce jour, d'étendre le champ du recours obligatoire à l'architecte ou du moins d'encourager l'appel plus systématique à son concours.

➤ **Les lois de décentralisation de 1983** confirment à l'Etat sa responsabilité globale du patrimoine, mais les collectivités territoriales, chacune dans le cadre de ses compétences propres, sont invitées à participer cette action.

La loi du 7 janvier 1983 en particulier insère, en exergue du code de l'urbanisme, l'article 110 ainsi rédigé : « **Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.** » Par delà et en application de ces principes généraux, cette loi du 7 janvier 1983 a proposé aux maires d'être associés à la gestion des abords des monuments historiques par l'institution d'une « **zone de protection du patrimoine architectural et urbain** » qui adapte le périmètre de protection aux réalités topographiques et patrimoniales, et précise les règles à appliquer pour respecter la valeur patrimoniale des lieux en assurant la qualité architecturale des constructions nouvelles.

La loi du 8 janvier 1993 sur le paysage a étendu cette procédure aux enjeux paysagers (ZPPAUP).

Diverses dispositions ont été prises ces dernières années pour préciser la répartition des compétences, en matière de patrimoine et d'architecture, entre l'Etat et les collectivités territoriales. Citons-en quelques-unes :

➤ **13 décembre 2000 – La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)** renforce la responsabilité des élus en matière de patrimoine au travers des documents d'urbanisme. Elle institue (art. 40) la possibilité de créer, dans le cadre du plan local d'urbanisme, un « périmètre modifié » autour des monuments historiques.

➤ **2 juillet 2003 – La loi « Urbanisme et habitat »** précise le statut des secteurs sauvegardés au regard des documents d'urbanisme et suspend les effets du rayon de 500m des monuments historiques à l'intérieur de ces secteurs sauvegardés.

➤ **13 août 2004 – La loi « sur la responsabilité locale »** ne remet pas en cause le rôle de l'Etat en matière de protection et de contrôle du patrimoine. En revanche, elle transfère aux Régions la réalisation de l'Inventaire du patrimoine culturel (*voir ci-dessus*), et à certaines collectivités territoriales la propriété de différents monuments historiques précédemment gérés par le Centre des monuments nationaux.

➤ **La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 transforme les ZPPAUP en « aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine » (AVAP)** qui restent sous la responsabilité des élus locaux (communes ou intercommunalités) en dialogue avec les ABF, tout en mariant leurs objectifs patrimoniaux avec les préoccupations du Grenelle de l'Environnement.

On voit, au simple déroulé de ces différentes mesures, que la notion de patrimoine s'est, en France comme sur le plan international, progressivement élargie tout au long du XXe siècle, du monument exceptionnel au patrimoine vernaculaire des villes et des campagnes, de l'élément isolé et précieux aux ensembles bâtis et paysagers et au territoire lui-même conçu comme le palimpseste portant, superposées, les strates successives de notre civilisation ; évolution qui se double d'autres extensions : des immeubles aux meubles, du matériel à l'immatériel (le patrimoine ethnologique en particulier).

Quel est le bilan chiffré, au début de 2015, de la politique patrimoniale française ?

La mise en œuvre de ce système complexe se traduit, en ce début du XXIe siècle, par le bilan suivant :

➤ Environ **44.500 immeubles sont protégés** au titre des monuments historiques (un tiers classés). Près de la moitié relèvent de la propriété privée, mais peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat (subventions pouvant aller jusqu'à 50% des travaux si l'immeuble est classé, 15% s'il est inscrit) et de déductions fiscales. L'Etat consacre en moyenne chaque année à leur entretien et à leur restauration un budget de 2 milliards de francs. Les travaux financés par l'Etat sur les monuments classés sont programmés par **les conservations régionales des monuments historiques** (services des directions régionales des affaires culturelles). Leur maîtrise d'œuvre étant assurée par un **architecte en chef des monuments historiques** (une centaine pour l'ensemble du territoire), professionnels hautement spécialisés, recrutés sur concours mais rémunérés selon le système libéral (au pourcentage sur les travaux). Les collectivités territoriales, elles-mêmes propriétaires de près de 45% de ces monuments, investissent également des sommes très importantes pour leur restauration et leur mise en valeur.

➤ **Les abords de ces 44.500 monuments** sont surveillés par les **architectes des bâtiments de France (ABF)**, fonctionnaires rattachés aux **services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP)**. Près de 600 « ZPPAUP » (loi de décentralisation du 7 janvier 1983) ont été mises en place. De nombreuses autres sont à l'étude. Leur transformation en AVAP est actuellement en cours.

➤ **100 « secteurs sauvegardés »** (loi Malraux) permettent de protéger, de gérer et de mettre en valeur le centre historique des principales villes françaises (au total : 6 à 7.000 ha, près d'1 million d'habitants) au moyen de leur plan de sauvegarde et de mise en valeur dont les dispositions s'imposent au tiers. La surface d'un secteur sauvegardé varie de quelques

dizaines d'hectares (la bastide de Monpazier en Dordogne) à plusieurs centaines (Toulouse). Les tissus urbains ainsi protégés et gérés avec soin sont souvent médiévaux, mais peuvent aussi avoir été tissés à l'époque classique, voire au début du XXe siècle (Mers-les-Bains).

➤ **Le patrimoine mobilier** peut lui aussi être protégé au titre de la législation sur les monuments historiques, et restauré sous la conduite des spécialistes du service avec une aide financière de l'Etat. C'est ainsi que plus de 260.000 objets sont classés (ce chiffre englobant parfois des collections comportant elles-mêmes plusieurs centaines d'unités...). La plupart appartiennent à des collections publiques, mais les biens immobiliers privés peuvent également être classés. L'administration doit être avisée de tout changement affectant la localisation ou la propriété de ces objets classés. Mais ce simple contrôle s'avérant peu efficace, un projet de loi visant à rendre indissociables certaines collections et de fixer à perpétuelle demeure les meubles ou les éléments de décor intimement liés à l'histoire d'un monument est envisagé.

➤ Par ailleurs, **39 « sites » français sont inscrits par l'UNESCO au Patrimoine mondial** (voir plus haut).

Conclusion : le patrimoine entre conservation et création

Cette évocation historique a tenté de montrer comment le patrimoine, notamment dans ses dimensions monumentales, architecturales et urbaines, s'est progressivement épanoui de la ponctualité symbolique du monument à l'ensemble urbain et paysager dont ce monument est l'un des éléments fédérateurs, de la matérialité de l'édifice à l'immatérialité des relations sociales qui sous-tendent la notion même de patrimoine.

A la limite, cette notion de patrimoine existe moins par son support matériel que par son contenu subjectif, c'est-à-dire par la relation de l'individu et de la société à un bien culturel identifié comme un héritage, bien à la fois chargé de mémoire et de signification et par là même porteur d'un projet. « *Une lecture anthropologique du patrimoine recentre ce dernier autour de l'homme, perçu comme habitant de son héritage culturel...La finalité du patrimoine n'est pas esthétique, mais humaniste* » écrit l'historien belge Yves Robert.

Ainsi défini, le patrimoine est confirmé dans son homogénéité qui implique une gestion cohérente de toutes ses composantes. Mais en même temps est affirmée la diversité de celles-ci qui appellent un ensemble de traitements répondant à la spécificité de chacune d'entre elles : depuis la conservation scrupuleuse du « monument » à proprement parler dont l'authenticité et la charge symbolique doivent être préservées à tout prix, jusqu'à l'évolution contrôlée du « patrimoine ordinaire » qui constitue notre cadre de vie quotidien et qui, pour rester vivant, doit s'adapter nécessairement aux usages nouveaux.

Conserver, adapter, c'est en soi un projet exigeant et passionnant, qui requiert connaissance fine et savoir-faire spécialisés. Mais le projet prend parfois une autre forme, différente mais non foncièrement contradictoire. Les vides du tissu, l'obsolescence définitive de certaines parties du bâti ancien, les exigences de la vie contemporaine appellent dans certains cas la construction neuve, avec les techniques et l'expression de notre époque. C'est ce que la Charte de Venise appelle « *porter la marque de notre temps* », tout en recommandant de veiller à ce que les éléments nouveaux soient conçus pour « *s'intégrer harmonieusement à l'ensemble* ».

Cette préoccupation s'inscrit étroitement dans l'actualité nationale et internationale, puisqu'elle répond très exactement à la notion, universellement invoquée aujourd'hui, de « **développement durable** ». A la suite de la conférence de Johannesburg en 2002, un séminaire gouvernemental avait été chargé, en France, de définir la politique nationale en ce domaine. La culture, et plus particulièrement le patrimoine matériel et immatériel, ont alors été reconnus par cette instance comme le « **4^e pilier du développement durable** ». Le texte définitif adopté par le Gouvernement le 3 juin 2003 précisait dans son introduction : *«L'élaboration de la stratégie nationale s'est naturellement articulée autour des trois piliers du développement durable : économique, social et environnemental. **Le succès de son déploiement dépend aussi d'un « quatrième pilier » : la culture.** La culture est souvent le ciment d'un groupe et son ressort le plus profond. Aujourd'hui nos sociétés sont pluriculturelles. Loin de constituer un handicap, cela peut être une chance si cette diversité s'appuie sur des valeurs communes, celles des Droits de l'Homme... ».*

L'eau a coulé depuis sous les ponts... Plus d'une décennie ! Et on avait semble-t-il oublié ce rôle essentiel reconnu à la culture jusqu'à ce que des politiques l'évoquent de nouveau il y a quelques semaines comme s'ils en étaient les inventeurs... Qu'importe les avatars de cette formule, pourvu qu'elle renaisse avec force et que la Culture soit de nouveau reconnue à part entière, sous toutes ses formes matérielles comme immatérielles, comme le « quatrième » voire le principal pilier du développement durable.

*Février 2015
Jean-Marie VINCENT
Inspecteur général honoraire
de l'architecture et du patrimoine*