

4 juin 2009

SUPPRESSION
DE LA NÉCESSITÉ DE
L'AVIS CONFORME
DES ABF EN ZPPAUP



URGENCE : EXAMEN DÈS LE 10 JUIN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La volonté de délier les opérations d'urbanisme en Zone de protection du patrimoine urbain, architectural et paysager (ZPPAUP) de l'obligation d'obtenir un "avis conforme" des Architectes des Bâtiments de France (ABF) a été l'objet, en janvier 2009, d'un amendement dans la Loi de relance de l'économie – une loi examinée selon une procédure d'urgence.

Le 12 février, le Conseil constitutionnel invalidait cette mesure remettant en cause un dispositif de protection qui a permis, depuis 50 ans, la sauvegarde d'une part non négligeable de notre richesse patrimoniale et touristique (première destination touristique mondiale) et qui s'avère essentiel pour assurer la conformité des critères de protection français aux normes de l'Unesco.

Une même volonté législative est incluse dans l'article 14 de la loi "Grenelle 2" dont l'examen parlementaire est prévu cet automne. La FNCC s'était engagée – par un communiqué publié le 16 février – à demeurer vigilante pour tenter de convaincre les élus, en temps voulu, de la nécessité de ne pas renoncer dans l'urgence à ce dispositif de protection. Car, en affaiblissant le rôle des experts du ministère de la Culture, le remplacement de "l'avis conforme" en "avis simple" contribuerait à porter atteinte à la co-élaboration des politiques patrimoniales entre les collectivités territoriales et l'Etat. Par ailleurs, loin d'être une entrave, "l'avis conforme" constitue en fait une aide pour les maires dans leur gestion des ZPPAUP (statut qu'ils ont eux-mêmes choisi).

Aujourd'hui, ce n'est plus à l'automne mais début juin que l'Assemblée nationale va devoir se prononcer sur ce sujet. En effet, les députés de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale ont inclus (et adopté) l'article 14 du "Grenelle 2" dans l'article 8 du "Grenelle 1" – loi qui passera en deuxième lecture à l'Assemblée dès les 10 et 11 juin. Pourquoi cette précipitation ? C'est donc à nouveau sous le signe de l'urgence que la FNCC réaffirme ici sa position :

Soucieux de soutenir, défendre et développer la culture et les arts dans tous leurs aspects, tant vivants que patrimoniaux, les élus de la FNCC affirment le caractère national du patrimoine protégé, où qu'il se trouve et sous quelque responsabilité locale qu'il soit placé. La FNCC est consciente que les rapports peuvent être parfois difficiles entre Elus et Architectes des Bâtiments de France et que les lourdeurs administratives générées par la procédure de l'avis conforme entravent ponctuellement des travaux nécessaires. Toutefois, la FNCC exprime sa plus grande inquiétude devant la remise en cause radicale d'une mesure dont l'abandon équivaldrait à la suppression du principe même des ZPPAUP. Elle préconise, en revanche, la recherche de processus de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales aptes à concilier les exigences propres au patrimoine et les nécessités de l'aménagement des territoires.

Karine Gloanec Maurin, présidente de la FNCC



11 juin 2009 - vote en deuxième lecture de la loi Grenelle 1

L'Assemblée nationale adopte la suppression de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP

Le 11 juin, les députés votaient en deuxième lecture la loi d'orientation dite Grenelle 1 (la loi d'application, Grenelle 2, sera examinée à l'automne). Une loi dont la particularité est d'avoir été augmentée (article 8), en dernière minute, d'une disposition très précise : celle de supprimer l'exigence d'obtenir un "avis conforme" – désormais un avis simple suffira – des Architectes de bâtiments de France (ABF) pour les travaux en Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). A noter que la FNCC avait fait parvenir aux députés un communiqué s'inquiétant des conséquences de la suppression de la nécessité de l'avis conforme des ABF. Enfin, la loi doit encore passer devant le Sénat, là encore en deuxième lecture (mais celle adoptée par les sénateurs en première lecture, en février dernier, ne contenait pas l'article 8...).

LE PROCESSUS DES ZPPAUP est le suivant : un maire décide de placer telle partie de son territoire sous un régime de protection particulier, en contrepartie de quoi il pourra bénéficier de l'aide technique et financière de l'Etat. A la différence des périmètres de 500 mètres autour des bâtiments classés, qui sont automatiquement placés sous le contrôle de l'Etat, les ZPPAUP sont donc le fruit d'une contractualisation volontaire. Mais, ce faisant, il abandonne une part de son pouvoir. Car toute décision de travaux sur ce territoire doit, d'une part, se conformer au contrat de départ et, d'autre part, être validée par un Architecte des bâtiments de France (ABF). Ce dernier a donc une tâche pour ainsi dire d'inspecteur indépendant et il arrive que ses décisions entrent en conflit avec la volonté des maires, d'autant plus que la durée d'un contrat de ZPPAUP peut excéder la durée d'un mandat municipal.

Politiques patrimoniales et environnementalistes. Ce principe de protection élargie, qui concerne essentiellement des centres-villes, constitue très précisément une mesure de préservation du patrimoine. Il ne semble donc pas devoir concerner une loi dont l'objet est environnemental. Cela étant, certains députés considèrent que l'avis conforme entrave la possibilité d'installation de panneaux photovoltaïques. D'où l'inclusion d'un amendement en faveur de la suppression de la nécessité de l'avis conforme des ABF.

Arguments pour et contre. La discussion parlementaire a opposé de manière assez vive les députés selon un clivage qui ne recoupe que partiellement celui entre majorité et opposition. Les principaux arguments en faveur de la suppression de l'avis conforme sont que les décisions des ABF ne sont pas



toujours justifiées, que ce processus alourdit et complexifie inutilement l'action des municipalités, que – puisque c'est le maire qui choisit le statut de ZPPAUP – la nécessité d'obtenir l'avis conforme s'apparente à une "double peine", et enfin que cela décourage les maires à signer de tels contrats de préservation du patrimoine.

De l'autre côté, on estime que l'avis conforme assure une pérennité supra partisane de la protection (donc déliée des "hasards" de l'alternance politique), que cette pérennité est nécessaire car, bien que sous autorité locale, le patrimoine est une richesse nationale, qu'il y a très peu de contentieux, que l'avis conforme permet au maire de mieux résister à d'éventuelles pressions de promoteurs, que sa suppression entraînerait des dangers de clientélisme et, enfin, que cette disposition technique n'a pas sa place dans une loi d'orientation.

De la légitimité du maire sur le patrimoine. Au-delà de ces argumentaires, la discussion a essentiellement porté sur la condition même d' élu municipal. Pour les uns, très irrités de la dimension de soupçon à l'encontre des maires que recèle selon eux l'assujettissement de leurs décisions aux spécialistes de l'Etat, le suffrage électoral suffit à leur conférer la légitimité de leurs choix et le courage nécessaire pour s'opposer aux pressions. Pour les autres, en revanche, un maire peut non seulement avoir des idées contraires à l'intérêt national, être tenté par le clientélisme et ne pas trouver la force suffisante pour s'opposer seul aux pressions dont il peut être l'objet, mais en plus sa légitimité n'est que passagère car fonction des élections et donc de l'alternance politique. Bref, le temps du politique et celui du patrimoine s'avèrent de nature différente : seul l'Etat – en l'occurrence les fonctionnaires spécialisés du ministère de la Culture – semble à même de protéger le bien national des vicissitudes humaines et politiques.

Vincent Rouillon

EXTRAITS DU DÉBAT PARLEMENTAIRE

François Grosdidier (Moselle - UMP, président de la Fédération des maires de la Moselle) : Il faut éviter les redondances réglementaires, les interventions inutiles qui alourdissent, allongent, complexifient les procédures, en postulant parfois, de surcroît, que les élus locaux sont irresponsables. C'est typiquement le cas de l'exigence d'un avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Les architectes des Bâtiments de France disposent déjà de prérogatives exorbitantes par rapport au droit commun. Beaucoup de maires se sont déjà trouvés confrontés à des situations presque irrationnelles.

De plus, ce sont les villes elles-mêmes qui décident d'étendre, par une telle déclaration, les règles de protection du patrimoine et d'intégration du bâti au patrimoine. Il s'agit par conséquent d'un règlement créé par la ville conjointement avec les architectes des Bâtiments de France, et imposant des contraintes supplémentaires à l'urbanisme. Il n'y a donc absolument pas lieu d'exiger un avis conforme.

Le mieux est aujourd'hui l'ennemi du bien. Ainsi beaucoup de maires qui souhaiteraient s'engager dans la création d'une ZPPAUP renoncent, par crainte des contraintes supplémentaires créées par les problèmes de relations au quotidien avec les architectes des Bâtiments de France. Je rappelle que les permis de construire en ZPPAUP doivent respecter le règlement de cette zone. Donc le pouvoir du maire n'est pas sans frein. Il existe moins de ZPPAUP qu'il ne pourrait y en avoir, car elles créent tellement de contraintes administratives sans rapport avec leur objectif premier que les maires renoncent à les établir.

Les avis sont unanimes. Même les maires qui souhaitent vraiment protéger leur patrimoine refusent de voir l'ensemble de leurs gestes quotidiens mis sous la tutelle des Architectes des bâtiments de France, surtout quand les règles d'urbanisme ont été définies conjointement avec ces derniers !

André Chassaigne (Puy-de-Dôme - GDR) : Il n'existe pas d'unanimité sur cette question. Chacun a dû recevoir, parmi d'autres courriers, une délibération unanime de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture, qui regroupe plusieurs centaines d'élus de l'ensemble des collectivités territoriales de notre pays, de toutes les sensibilités. Cette fédération insiste auprès de nous sur un élément extrêmement important : les questions patrimoniales, dans notre pays, doivent-elles être purement locales, ou doit-on considérer que l'État doit avoir un droit de regard sur le patrimoine national ? Il faut maintenir l'avis conforme ; sinon, ce serait la porte ouverte aux abus, au clientélisme local. Cela existe ; on ne peut pas le nier !

Jean-Paul Chanteguet (Indre - SRCD) : Pourquoi supprimer l'avis conforme ? Dès lors que vous passez d'un avis conforme à un avis simple, vous donnez au maire un droit nouveau. Il s'agit du droit d'autoriser des travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la ZPPAUP. J'ajoute qu'il existe des possibilités de recours contre l'avis conforme. A cet égard je m'en rapporte à l'argumentation développée par Michel Bouvard, député de la Savoie, et Jacques Péliissard, président l'Association des maires de France. Ils ont bien expliqué que le système de ZPPAUP fonctionnait bien, et que les problèmes posés par l'avis conforme de l'ABF étaient rarissimes : en 2006, il n'y a eu au plan national qu'un seul recours sur ce sujet, et trois en 2007.

Enfin, comme l'a souligné le président de la commission, nous examinons un texte d'orientation. L'article 8 bis A n'y a donc pas sa place.

Michel Bouvard (Savoie - UMP) : Je suis tout prêt à reconnaître que cette disposition d'application n'a strictement rien à voir avec le texte en discussion, lequel porte sur le développement durable et non sur le patrimoine culturel. De plus la disparition de l'avis conforme risque de créer plus de problèmes qu'elle n'en réglerait. Elle pose d'abord la question des responsabilités des ABF dans le périmètre d'un monument classé ou inscrit. En effet, dès lors qu'on se trouve dans une ZPPAUP, leurs pouvoirs ne sont pas exorbitants.

La suppression de l'avis conforme pose ensuite un problème fiscal. Quand nous avons reconsidéré certaines niches, nous nous sommes battus pour maintenir le dispositif Malraux, qui a permis de conserver le patrimoine dans les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP. Or ce sont l'avis conforme et l'autorisation de l'ABF qui déterminent l'éligibilité au dispositif Malraux. Celui-ci étant souvent contesté par les services fiscaux, la suppression de l'avis conforme pourrait multiplier ces contentieux. Enfin, la substitution d'un avis conforme à un avis simple ne règle pas le problème du délai, qui resterait le même. De fait, les procédures juridiques durent beaucoup plus longtemps que les négociations avec l'ABF. D'ailleurs, les recours de ce type sont peu nombreux. On en a recensé cinquante-six en 2006, dont un seul en ZPPAUP, et trente-trois en 2007, dont un seul en ZPPAUP.

Ce sont autant de raisons de maintenir l'avis conforme de l'ABF, surtout à l'heure où le ministère de la Culture entreprend de simplifier et de réformer les dispositions qui s'appliquent dans les ZPPAUP. Attendons de connaître ces modifications pour engager le dialogue avec lui, au lieu d'adopter à la hussarde une disposition qui générerait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait.

Christian Jacob (Seine-et-Marne - UMP, rapporteur) : L'enjeu du débat est de savoir ce qu'est une ZPPAUP, laquelle repose sur un contrat entre l'État et les collectivités. L'initiative de sa création revient au conseil municipal, qui décide de protéger un périmètre remarquable un peu plus que ne le permet le droit commun. Puis, l'État se mobilise autour du préfet et de l'ABF. Si nous votions ces amendements [qui maintiendraient la nécessité de l'avis conforme], nous nous autoriserions à revenir a posteriori et de manière unilatérale sur des engagements bilatéraux.

J'ajoute que la création d'une ZPPAUP ne débouche pas uniquement sur un zonage, mais aussi sur un texte, sur des études et sur des prescriptions qui s'appliquent dans l'ensemble d'un périmètre. Dès lors, l'avis conforme de l'ABF est soit superfétatoire – s'il reprend exactement le règlement – soit dangereux, s'il s'en écarte.



Ainsi il donne à un des services de l'État la possibilité de remettre en cause une décision prise de manière bilatérale. Il faut donc supprimer cet avis conforme, qui n'élimine aucune voie de recours. Autrement, nous serions dans une logique de double peine. D'ailleurs, il n'existe aujourd'hui que 500 ZPPAUP, car les maires, qui n'en récolteront que des contraintes, hésitent de plus en plus à en créer.

Jacques Pélissard (Jura - UMP, président de l'Association des maires de France) : Aujourd'hui où il revient au législateur de concevoir un dispositif opérationnel, je suis d'avis de maintenir l'avis conforme. Je veux ajouter trois arguments.

Premièrement, l'avis conforme garantit la stabilité de la protection dans le temps en prolongeant la décision de l'ABF au-delà du mandat du maire. En effet, même si le maire qui a eu l'initiative de créer une ZPPAUP en est généralement le gardien vigilant, la protection de la zone doit s'étendre au-delà de son mandat. L'avis conforme est un élément de cette garantie. Deuxièmement, il apporte une stabilité juridique : un avis conforme de l'ABF vaut mieux qu'une procédure de droit commun devant un tribunal administratif, laquelle dure des années. Troisièmement, il évite au maire de se retrouver sous la pression d'une association, d'un promoteur ou d'un particulier qui souhaite obtenir une dérogation.

Je suis donc favorable au maintien de l'avis conforme, ce qui ne nous interdit pas de prévoir une procédure d'appel allégée ou un dispositif allégé de révision des ZPPAUP. Cependant, ces dispositions trouveront leur place, non dans une loi d'orientation, mais dans un texte d'application.

Serge Grouard ((Loiret - UMP) : Je suis gêné par ce débat, où différents orateurs entretiennent à mots couverts une méfiance à l'égard des maires. Ne nous proposent-ils pas de créer une dérogation au droit commun pour empêcher qu'un maire puisse contourner des règles qu'il aura lui-même préparées et qui n'auront été rédigées qu'à son initiative ? Je n'accepte pas cette suspicion latente. Certains ont présenté l'ABF comme un rempart contre certaines tentations des maires. Mais ceux-ci, en tant qu'élus, ne sont-ils pas respon-

sables ? Pourquoi un maire qui s'est volontairement engagé dans une telle démarche chercherait-il à contourner le règlement qui en découle ?

Par ailleurs, on laisse croire que la suppression de l'avis conforme de l'ABF nous placerait quasiment dans une situation de non-droit et que, dès lors, le maire pourrait faire tout ce qu'il voudrait. Or il n'en est rien. En effet, l'avis conforme ne fait que s'ajouter aux procédures qui existent déjà dans le droit en vigueur : le contrôle de légalité et la possibilité de recours devant le juge.

Le passage à un avis simple renforcera la relation de confiance qui s'est établie entre les services de l'ABF et les services municipaux. Il permettra aussi à des maires, qui doutent aujourd'hui, de s'engager dans une logique de protection du patrimoine.

Serge Poignant (Loire Atlantique -- UMP) : Le règlement de ZPPAUP existe. Le président de l'Association des maires de France insiste sur la nécessité pour ce dernier d'être le plus opérationnel possible, mais un recours au tribunal administratif n'est pas plus long qu'un recours contre l'avis de l'ABF. Respectons ce qui a été mis en place sous la responsabilité des maires avec l'ABF lors de la création de la ZPPAUP et dans son règlement. Si ce n'est pas le cas, l'avis simple de l'ABF permettra de faire un recours. Ne renversons pas l'ordre des choses : la responsabilité du maire et le règlement des ZPPAUP doivent primer.

Jean Gaubert (Côtes d'Armor - SRCD) : Chacun sait que la politique de protection du patrimoine ne peut pas fluctuer avec des alternances qui modifieraient le comportement des acteurs. Dans ce domaine, une certaine permanence est nécessaire. Les ABF jouent, en quelque sorte, le rôle de gardiens du temple.

La situation actuelle est-elle bonne ? Je n'en suis pas complètement sûr. Je veux donc appeler l'attention sur le comportement de certains ABF. Il faut bien dire que c'est cela qui énerve souvent les maires. Finalement la question que se posent les élus est bonne, mais la réponse proposée ne

l'est pas. En effet, nous avons besoin d'une permanence de la décision. Il faut sans doute réfléchir au recrutement, au métier et au rôle des ABF, mais certainement pas supprimer un pouvoir qui permet d'éviter, ici ou là, de faire certaines bêtises.

Benoist Apparu (Marne - UMP) : On vient de nous expliquer que l'avis conforme garantit la protection du patrimoine sur le long terme car un changement de majorité au conseil municipal aboutirait à une nouvelle lecture du règlement. Une suppression de l'avis conforme donnerait donc à une nouvelle majorité la possibilité d'interpréter celui-ci différemment. Cependant les ABF changent et leurs avis changent parce qu'ils ne sont pas de la même école. En fait, le passage à l'avis simple permettra de sécuriser l'application des règlements.

François Brottes (Isère - SRCD) : Le maire est tiraillé entre les intérêts du fonctionnement global de sa ville, et ceux du pétitionnaire qui cherche une économie de projet et souhaite négocier des aménagements architecturaux conformes aux moyens dont il dispose. Il a donc besoin de l'autorité des ABF qui prendront une décision sans transiger. L'avis conforme constitue une sorte de filet de sécurité.

Par ailleurs, quelle que soit la nature du contentieux engagé, il sera très long. En revanche, l'avis conforme est préventif. L'avis conforme est un mal nécessaire. La position de l'Association des maires de France le montre bien. Même si nous pouvons tous citer des exemples qui montrent que ce dispositif peut être un peu pénible, dans l'intérêt général, nous avons besoin de cet avis conforme. La préoccupation patrimoniale doit être concentrée entre les mains des ABF.

Jean Dionis du Séjour (Lot-et-Garonne - NC) : Le cœur du débat a été le rôle de l'État et de ses services décentralisés. Dans certains domaines, l'État doit-il exercer de fait le pouvoir exécutif au niveau local ? L'État doit avoir un rôle d'animateur qu'il joue au moment de l'élaboration du règlement de la ZPPAUP. Il revient ensuite au maire d'assumer ses responsabilités, d'exercer son pouvoir exécutif et de s'engager dans une politique en utilisant les services municipaux.

Serge Letchimy (Martinique - apparenté SRCD) : J'ai été personnellement et assez fortement en conflit avec un ABF. Pour autant, je ne sais pas si la suppression de l'avis conforme des ABF est la bonne solution. Il faudrait plutôt songer à mieux encadrer le pouvoir d'un individu solitaire dont les décisions ne sont guère contestables, sauf par la voie du recours. Cependant, si l'on veut mener une politique générale de protection du patrimoine, il faut bien tenir une ligne homogène et avoir une approche globale. Dans ce cadre, le maintien de l'avis conforme me semble cohérent.

Patrick Ollier (Dordogne - UMP, président de la commission des Affaires économiques) : Où se trouve la pérennité que vous invoquez ? Dans le règlement. Il ne peut en effet être modifié que par une nouvelle délibération du conseil municipal, lequel devrait alors assumer devant l'opinion publique sa volonté d'y introduire éventuellement de nouvelles dispositions moins protectrices du patrimoine. Imaginez ce qui arriverait si un maire s'y aventurait ! Au reste, beaucoup d'entre eux nous ont dit, en commission, qu'ils renonçaient à demander la création d'une ZPPAUP en raison de la complexité de la procédure.

Enfin, est-il besoin de préciser que les maires sont courageux ? Quelles que soient leurs orientations politiques, ils sont capables d'assumer leurs responsabilités. Ils ont été élus au suffrage universel pour exercer un mandat : ils n'ont pas besoin de se couvrir derrière l'autorité d'un ABF !



[Texte complet de la discussion parlementaire](#)



Commission des Affaires culturelles du Sénat : pour le maintien l'exigence de l'avis conforme des ABF

Depuis février dernier, des parlementaires, des associations d'élus*, de défense du patrimoine ont dénoncé un amendement proposant de supprimer l'exigence de l'obtention d'un avis conforme des architectes des Bâtiments de France pour les travaux effectués en ZPPAUP (600 actuellement, et 400 à l'étude). Le 16 juillet, la Commission culture du Sénat a unanimement rejeté l'amendement. Les deux assemblées parlementaires voteront définitivement cet automne en une seule lecture, la loi étant déclarée "d'urgence". Mais d'ores et déjà, l'unanimité de la commission des Affaires culturelles (ainsi que de celles de l'Economie et des Lois) laisse présager la possibilité d'une issue favorable où les ABF seront confortés dans leur rôle de "garde-fou" et l'importance de leur expertise mise en lumière. Mais quel que soit le résultat final du vote, il apparaît que ces gardiens du patrimoine national doivent accroître la qualité de leur dialogue avec les élus. Tel est du moins le souhait de nombreux sénateurs.

* Association nationale des villes à secteurs sauvegardés ou protégés, Association des maires de France, FNCC

Examen du projet de loi par

 [la commission Culture du Sénat](#)

 [la commission des lois du Sénat](#)

L'AMENDEMENT SUPPRIMANT l'exigence de l'avis conforme, au profit d'un "avis simple", pour les autorisations de travaux en ZPPAUP a tout d'abord été introduit dans la loi sur la relance de l'économie, puis rejeté par le Conseil constitutionnel. Une deuxième tentative a consisté à l'inclure dans la loi Grenelle I. Mais, convenant qu'il s'agissait d'un point technique qui n'avait pas sa place dans le cadre d'une loi de programmation, il a été déplacé dans le projet de loi Grenelle II (une loi d'application).

Rappelons que la suppression de l'avis conforme aurait menacé l'intégrité d'un part importante de notre patrimoine national – en particulier des centres ville – et risqué de remettre en cause le statut de certains sites

classés au patrimoine mondial. Ce dispositif est immanquablement un atout pour la sauvegarde de ce que des journalistes du *Monde* (du 13/14 septembre) ont joliment appelé « une richesse vertigineuse, l'une des plus précieuses de France, et l'un des principaux moteurs de la manne touristique ». Par ailleurs, et selon le sénateur Ambroise Dupont (UMP), rapporteur pour avis de la Commission culture du Sénat, il aurait contredit l'esprit même du classement en ZPPAUP, classement créé en 1983 qui relève d'une démarche contractuelle entre les communes et l'Etat, à l'initiative des maires.

Le rapporteur pour avis a cependant souligné la nécessité de moderniser l'image des architectes des Bâtiments de France (ABF), sérieusement entachée par les tensions avec des élus, et souhaité qu'une meilleure compréhension mutuelle soit recherchée notamment pour



lutter contre le sentiment d'arbitraire qui ressort parfois de certaines positions trop tranchées. Autre assouplissement envisagé, celui de faciliter l'intégration, dans les règlements de ZPPAUP, de prescriptions environnementales liées à la performance énergétique des bâtiments ou à la promotion des énergies renouvelables. Quoi qu'il en soit, chacun reconnaît que même si telle ou telle expertise des ABF peut à raison être contestée, le principe de l'avis conforme permet bien souvent de prévenir des dégâts irréversibles.

Côté majorité. Le président de la Commission culture, Jacques Legendre (UMP), a rappelé que la création d'une ZPPAUP résultait de la volonté conjointe de l'Etat et des communes et que, de ce fait, il n'était pas acceptable de vouloir ensuite en atténuer la portée. Il a souhaité que la commission soit unanime pour prendre la défense des ABF face aux accusations dont ils peuvent faire l'objet. Jean-Pierre Chauveau (UMP) a, lui aussi, souligné l'importance du rôle des ABF et l'intérêt des conseils et de l'expertise qu'ils apportent tout en relevant que certaines de leurs positions pouvaient parfois laisser perplexe. Un avis partagé par Pierre Martin et Jean-Claude Etienne (UMP) qui ont toutefois estimé nécessaire de parvenir à une plus grande harmonisation des positions des ABF. Enfin, Colette Mélot (UMP) a souhaité que des voies de médiation soient trouvées pour résoudre les conflits opposant des élus locaux aux ABF. Elle a estimé que certains ABF devaient évoluer dans leurs positions, afin de ne pas être des freins au développement économique ou au développement durable.

L'opposition a entériné aussi la même double nécessité de maintenir de rôle de "garde-fou" des ABF tout en faisant évoluer l'esprit dans lequel ils effectuent leur tâche. Ainsi, Marie-Christine Blandin (PS) a regretté que certains architectes des Bâtiments

LA COMMISSION RÉGIONALE DU PATRIMOINE ET DES SITES (CRPS)

La Commission comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées.

Une section de la Commission est instituée pour examiner les recours prévus contre les avis des ABF émis sur les demandes d'autorisation de travaux dans les ZPPAUP, les secteurs sauvegardés et sur les immeubles adossés aux immeubles classés ou situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits. Elle est présidée par le préfet de région.

Composition : des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées, deux membres élus par chaque conseil général en son sein, un maire désigné par le président de chaque association départementale des maires (ces élus ne siègent que pour l'examen des affaires concernant leur département).

De 2000 à 2006, les CRPS ont été saisis d'une centaine de recours dont deux en ZPPAUP. Vingt-cinq des avis contestés ont été infirmés.

A noter que, pour Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission Culture, « la composition et le fonctionnement des CRPS mériteraient sans doute d'être revus, dans le sens d'un allègement et d'une plus grande ouverture ».

de France fassent parfois preuve d'une rigueur excessive en s'opposant à l'installation de dispositifs liés aux économies d'énergie.

De son côté, Serge Lagauche (PS) a estimé que les ABF n'avaient pas lieu d'être stigmatisés et Brigitte Gonthier-Maurin (groupe communiste, républicain, citoyen) que le maintien de l'avis conforme de l'ABF était essentiel pour s'inscrire dans une politique patrimoniale durable. Claude Bérit-Débat (PS) a jugé utile d'introduire de la souplesse en vue de favoriser l'intégration de dispositifs liés aux économies d'énergie.

Amendements. Ambroise Dupont ayant constaté que tous les intervenants partagent le souci de ne pas remettre en cause l'avis conforme des ABF ainsi que celui d'améliorer le dialogue avec les élus, la Commission culture a adopté les amendements suivants :

- intégrer la prise en compte des enjeux liés au développement durable dans les règlements de ZPPAUP ;
- fixer à deux mois (au lieu de trois) le délai de recours contre les décisions d'un ABF auprès du préfet de région après avis de la Commission régionale du patrimoine et des sites (la décision du préfet se substitue alors à l'avis de l'ABF), aussi bien pour les recours concernant les ZPPAUP que ceux en secteurs sauvegardés ou aux abords des monuments historiques. Ambroise Dupont a estimé que cette réduction permettait de donner un signal en faveur d'une accélération de la procédure.

La Commission des lois. Lors de son examen du projet de loi, la commission des Lois du Sénat « a choisi d'emprunter la voie ouverte par la commission de l'Economie en décidant d'assouplir encore les aménagements proposés et de l'élargir aux autres périmètres de protection » (Dominique de Legge, UMP). Elle a ainsi rendu elle aussi avis favorable, le 21 juillet, en proposant cependant plusieurs amendements (article 14 et articles additionnels après l'article 14) :

- l'extension des assouplissements de la protection en ZPPAUP pour les monuments historiques et les secteurs sauvegardés (500 mètres autour de ces monuments) ; en effet, en ZPPAUP, d'une part les avis rendus ne représentent que 10% (30 000 par an) du total des avis délivrés par les ABF, et le taux d'avis négatifs (5%) est plus faible que le taux global ;
- la suppression du dessaisissement que peut, à tout moment de la procédure, opérer le ministre : « cette prérogative exorbitante correspond mal à l'organisation décentralisée de la République » ;

- la suppression de la consultation obligatoire de la CRPS dans les ZPPAUP, puisque celles-ci sont créées à l'initiative de l'autorité locale avec l'accord de l'Etat et après intervention de la CRPS (son caractère obligatoire de cette consultation est en revanche maintenu dans le cadre des abords des monuments historiques).

Au final, la commission des Affaires culturelles, celle de l'Economie et enfin la commission des Lois se sont entendues sur cet aspect patrimonial du Grenelle II. Ainsi triplement retravaillé, le projet de loi doit maintenant être soumis au vote des deux assemblées parlementaires.

Rétrospectivement, le parcours bien complexe d'un amendement finalement rejeté par presque tous peut paraître quelque peu inutile. Cependant, en mettant au devant de l'actualité le rôle des ABF, cet épisode aura permis : 1/ une réaffirmation du caractère national des sites patrimoniaux, même si leur possession et leur gestion sont locales, 2/ l'incompatibilité du temps politique et de ses nécessaires alternances avec celui des missions culturelles publiques, 3/ l'importance du corps des ABF mais aussi la nécessité de l'adaptation de leur fonction aux exigences du développement durable (l'inverse étant également souhaitable), 4/ l'urgence d'améliorer leur dialogue avec les élus locaux, 5/ l'écoute "nationale" dont bénéficient désormais les collectivités *via* la voix de leurs associations (notamment la FNCC), 6/ la possibilité d'une réelle convergence de points de vue entre la majorité et l'opposition sur certaines questions culturelles...

Si les voies de la décision politique paraissent parfois irrationnelles, elles n'en demeurent pas moins efficaces. Cela étant l'accord de trois commissions du Sénat n'entraîne pas forcément celui de cette assemblée prise en son entier et encore moins de celle du Palais Bourbon...

Vincent Rouillon

30 septembre 2009

PROJET DE LOI
GRENELLE 2
ET PATRIMOINE

LE SÉNAT ET LE MINISTÈRE DE LA CULTURE
INITIENT UNE CONCERTATION INDISPENSABLE

Dans le cadre de l'examen, en lecture unique, du projet de loi dit Grenelle 2, le Sénat a exprimé avec une grande unanimité son attachement au maintien de l'exigence d'un "avis conforme" des architectes des Bâtiments de France (ABF) pour les travaux en Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Il a également souhaité, par les voix concordantes de ses commissions des affaires Economiques, des affaires Culturelles et de la commission des Lois, l'initiation d'une réflexion sur le rôle et les missions des ABF allant au-delà du seul cas des ZPPAUP. Plusieurs pistes ont été ouvertes : renforcer le dialogue avec les élus, assouplir et mieux encadrer les modalités de recours contre les avis négatifs bridant un projet communal, intégrer dans la fonction des ABF l'examen de la compatibilité entre les questions patrimoniales et celles liées au développement durable, réexaminer la composition et le fonctionnement des Commissions régionales de protection des sites (CRPS)...

La FNCC se félicite de cette position respectueuse de l'expertise des fonctionnaires d'Etat chargé de veiller au patrimoine national et ouverte sur les nécessités d'adaptation des politiques publiques aux enjeux de société nouveaux – une position que la Fédération a déjà manifestée, par voie de communiqué, à plusieurs reprises.

LA FNCC salue également la décision du ministère de la Culture de créer une commission de concertation comprenant des parlementaires, des associations d'élus, des représentants du ministère ainsi que des associations nationales de défense du patrimoine, commission qui rendra ses avis avant l'adoption définitive du projet de loi par l'Assemblée nationale cet hiver. En effet, ce débat crucial parce que national, ouvert dans une trop grande précipitation, prend ainsi enfin la voie du calme et du dialogue apaisé. Seul cet approfondissement de la réflexion peut mener à des dispositions législatives solidement fondées et partagées, et bénéfiques tant à la Nation en général qu'à chacun de nos territoires dans leurs spécificités.

« Il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient aux propriétaires, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous tous. Donc, le détruire, c'est dépasser son droit », écrivait Victor Hugo en 1834.

*Karine Gloanec Maurin,
présidente de la FNCC*



12 novembre 2009

POLITIQUES DE
PROTECTION ET
DE VALORISATION
DU PATRIMOINE

LES ZPPAUP, UN OUTIL REMARQUABLE DE PARTENARIAT
ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ETAT

Les débats parlementaires successifs – Plan de relance de l'économie, loi d'orientation Grenelle 1, loi d'application Grenelle 2 – ont mis en pleine lumière la *modernité*, la *qualité* et la *nécessité* d'un outil de protection du patrimoine peut-être pas suffisamment utilisé : les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

La *modernité* des ZPPAUP réside dans le travail de partenariat dense qu'elles instituent entre les communes et l'Etat, un processus de contractualisation qui en fait l'un des outils essentiels de la décentralisation en matière de politique patrimoniale.

Leur qualité tient à leur souplesse, à leur grande faculté d'adaptation aux exigences toujours spécifiques des différents territoires sans pour autant rompre le principe fondateur de la protection du patrimoine en France selon lequel, quelle que soit la localisation d'un élément de la richesse patrimoniale, il relève toujours de la responsabilité nationale.

Leur nécessité découle de l'intérêt toujours plus grand que les citoyens manifestent pour la dimension patrimoniale – au sens le plus large qui soit – de leur cadre de vie. L'Etat ne saurait porter seul la responsabilité directe de tout ce qui, aujourd'hui, mérite légitimement sauvegarde et mise en valeur.

Se félicitant de la densité des débats parlementaires et de la prise de position unanime du Sénat sur les aspects patrimoniaux du Grenelle 2, la FNCC souligne son attachement au principe des ZPPAUP – un principe que la suppression de l'avis viderait de sa substance. Elle engage les collectivités territoriales à prendre la mesure des avantages de tels partenariats et souhaite que les conditions de leur mise en œuvre puissent faire l'objet d'une réflexion ouverte et sereine afin de leur conférer, selon les mots du ministre de la Culture, une « nouvelle légitimité ».

la FNCC





Dossier

Les architectes des Bâtiments de France et le Grenelle 2

entretiens avec des sénateurs et des architectes des Bâtiments de France

C'est presque par hasard qu'un amendement se proposant de supprimer l'un des points centraux des procédures de protection du patrimoine – l'exigence d'un "avis conforme" des ABF pour tous travaux en Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) – s'est retrouvé inscrit dans les lois issues du Grenelle de l'environnement. Le résultat est double.

D'une part, la suppression de l'avis conforme a été votée le 24 juillet dernier dans le Grenelle 1, une loi qui désormais s'applique puisque les lois d'orientation ne nécessitent pas de décret d'application. En revanche, le Sénat l'a rétabli dans sa version du Grenelle 2 qu'il a transmis à l'Assemblée nationale (*encadré page 3*) – laquelle doit trancher, "en urgence" (une seule lecture), en décembre. Comme souvent, en effet, c'est au fil des discussions que l'importance des enjeux s'est révélée. D'où l'institution, par le ministère de la Culture, de la commission Tuot (*encadré page 5*) – dont les conclusions doivent guider les discussions des députés.

D'autre part, ce débat (démarré dès février dernier) a soudain mis en lumière l'importance d'une profession méconnue, celle des architectes de Bâtiments de France, et souligné avec force la pertinence du dispositif des ZPPAUP, une procédure remarquable de cogestion entre l'Etat et une municipalité d'un secteur sauvegardé. Un principe qui, de l'avis de tous les ABF ici interrogés, ne survivrait pas à la suppression de l'avis conforme.

Au-delà de ce point, quelques questions demeurent, notamment quant au bon niveau de recours contre un avis négatif – régional ou départemental. Et surtout, la nécessité de rassurer un corps de fonctionnaires parfois malmené par les discussions parlementaires. Dossier.

Entretiens réalisés par Vincent Rouillon

Entretien avec

Pierre JARLIER, sénateur

membre de la Commission
des finances du Sénat

- Les recours contre un avis de non-conformité d'un ABF pour tous travaux en ZPPAUP se font, pour le moment, auprès du préfet de Région qui prend avis auprès de la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Le recours au préfet de Département et à une commission départementale ne serait-il pas un meilleur choix ? Par ailleurs, et afin d'accélérer les procédures, certains proposent de supprimer l'obligation pour le préfet de consulter une commission...

Pierre Jarlier : C'est en effet un point en discussion. Tout d'abord, les questions de patrimoine sont complexes. Une personne peut-elle en décider seule ? Je ne le crois pas. Beaucoup pensent à raison qu'il y a tout intérêt à conserver le principe d'une commission composée de représentants de l'Etat, d'élus et de personnes compétentes. Ici, la réflexion doit être collégiale.

Ici, la réflexion doit être collégiale.

Quant à savoir s'il est préférable que le recours se fasse auprès du préfet de Région ou du préfet de Département, il me semble souhaitable que l'arbitrage de conciliation – puisqu'au fond c'est bien de cela qu'il s'agit – soit assuré au plus proche



du terrain. C'est ainsi que le dispositif fonctionnera le mieux et que la procédure pourra être davantage simplifiée. L'idée serait donc que ce soit le préfet de Département qui soit saisi et qu'il puisse disposer d'une commission fonctionnant au plan départemental : ce pourrait être une émanation de la Commission régionale du patrimoine et des sites mais dans une configuration départementale. Par ailleurs, c'est bien le préfet de Département qui peut le plus facilement assurer une conciliation en cas de mésentente entre un ABF et un élu avant que ne soient saisies les voies de recours réglementaires.

- Pourtant, le récent regroupement des Services départementaux du patrimoine (ministère déconcentré au niveau départemental) au sein des DRAC semble plaider pour le maintien du recours auprès du préfet de Région...

La question est la suivante : les architectes des Bâtiments de France doivent-ils être placés sous l'autorité des DRAC, ou doivent-ils, sous l'autorité du préfet, représenter directement l'Etat ?

Si l'on veut faciliter les conciliations et régler rapidement d'éventuels désaccords entre un ABF et des élus ou des pétitionnaires, il importe que l'ABF soit un interlocuteur représentant l'Etat au niveau départemental. A mon sens, la réintégration des ABF au sein des DRAC – un processus qui s'est inscrit dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – ne va pas dans le sens d'un rapprochement des instances de décisions avec les préoccupations locales. Plus on s'éloigne du terrain, plus on affaiblit la lisibilité de l'action de l'Etat dans les Départements. Car c'est la proximité qui est la mieux à même de garantir la fonction régaliennne de protection du patrimoine de l'Etat. On pourrait imaginer la possibilité d'une conciliation entre le pétitionnaire ou le maire et l'ABF sous l'autorité du préfet avant la saisine de la commission compétente et, en cas de désaccord persistant, le recours à une commission départementale

« Dans leur très grande majorité, les ABF sont de vrais partenaires des collectivités, même si quelques “ayatollahs” sévissent ici ou là. Leur rôle est fondamental et, globalement, les élus en sont satisfaits. »

de la protection des sites. Puis si le différend persiste, la voie du contentieux administratif.

On réduirait ainsi le nombre des recours (lesquels sont déjà très peu nombreux) ainsi que les délais d'instruction dans la plupart des cas. Et cette réduction des délais constitue un point capital, car c'est l'un des sujets qui suscite le débat actuel. Quoi qu'il en soit, la commission saisie devrait comporter une représentation d'élus suffisante pour assurer un certain équilibre.

- L'amendement visant à supprimer l'exigence d'un avis conforme des ABF pour tous travaux en ZPPAUP a généré un débat au cours duquel bien des critiques se sont fait entendre contre ce corps de fonctionnaires...

Le maintien de l'avis conforme est essentiel pour la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine. Il a aussi l'avantage d'éviter au maire de se retrouver en première ligne face à des pressions qui peuvent être exercées soit par des pétitionnaires (qui sont aussi des électeurs), soit par des promoteurs. Pour autant, d'une part, les procédures doivent être simplifiées et, d'autre part, les élus doivent pouvoir se prémunir contre certains abus de pouvoir constatés des ABF.

Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Dans leur très grande majorité, les ABF sont de vrais partenaires des collectivités, même si quelques “ayatollahs” sévissent ici ou là. Leur rôle est fondamental et, globalement, les élus en sont satisfaits. C'est important de le dire. Les problèmes sont souvent dus en réalité à des comportements personnels très égocentriques...

- Tout ce débat sur ces questions de patrimoine est entré un peu par hasard dans le cadre de la loi Grenelle 2. Vous paraît-il utile ?

Oui, ce débat méritait d'être ouvert car, au-delà de l'enjeu du seul avis conforme des ABF en ZPPAUP, c'est toute l'évolution des procédures de protection du patrimoine qui doit être revisitée. Et notamment celle en ZPPAUP, laquelle, à mon sens, doit s'inscrire dans les politiques globales d'urbanisme des villes – à la manière des Plans locaux d'urbanisme (PLU) –, car pour de nombreux territoires la protection et la mise en valeur du patrimoine constituent un vrai atout de développement.

Par ailleurs, pour que ces opérations de protection et de mise en valeur du patrimoine soient bien comprises par le public, il faut que ces démarches soient mieux partagées par la population et par les forces vives des territoires. D'où la nécessité d'une meilleure concertation en amont, une concertation propice à une plus grande appropriation par tous : la protection du patrimoine relève en effet de l'intérêt collectif.

- Le Sénat s'est unanimement prononcé pour le maintien de l'avis conforme. Craignez-vous que lors du vote de la loi par l'Assemblée nationale, les députés aient un autre point de vue ?

Je pense qu'au terme de cette discussion, l'intérêt général primera, c'est-à-dire que les actions de protection du patrimoine dans notre pays resteront une réalité, mais une réalité qui s'appuie aussi sur une meilleure concertation avec les élus. Les enjeux ici sont considérables. Et s'il existe un sujet sur lequel l'Etat doit remplir son rôle, c'est bien sur ces questions. En tout cas, j'espère que sa mission régalienne en matière de protection du patrimoine et des paysages ne sera pas remise en cause car ce serait un cadeau empoisonné pour les élus et un mauvais coup pour les générations futures. ■

DE L'AVIS CONFORME VERS L'AVIS SIMPLE. ET RETOUR ?

Grenelle 1. Adoptée en juillet 2009, la loi d'orientation dite Grenelle 1 contient un article (n°9) ainsi rédigé : « Aux première et seconde phrases du premier alinéa, le mot : "conforme" est supprimé » du Code du patrimoine (article L. 642-3). Réaction immédiate du Forum photovoltaïque : « Cette fois on tient peut être le bon bout ! Après avoir été supprimé une 1^{re} fois en début d'année 2009 puis rétabli par le Conseil constitutionnel, l'avis conforme des ABF est de nouveau supprimé. Cette loi signe la fin de la "dictature" des ABF. »

Grenelle 2. L'article 14 du projet de loi du Sénat Grenelle 2 transmis début octobre à l'Assemblée nationale rétablit intégralement le paragraphe L. 642-3 du Code du patrimoine : « Les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection instituée en vertu de l'article L. 642-2 [les ZPPAUP] sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire **après avis conforme** de l'architecte des Bâtiments de France. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol prévus par le code de l'urbanisme en tiennent lieu sous réserve de cet avis conforme, s'ils sont revêtus du visa de l'architecte des Bâtiments de France. » Ce qui fait dire au président de l'Association nationale des ABF : « Le Sénat est beaucoup moins enclin à subir la pression de l'immédiateté. Nous avons profondément besoin des sénateurs. »

Autre soutien crucial aux ABF, celui de Jacques Pélissard, député du Jura et président de l'AMF, qui déclarait le 11 juin 2009, à l'Assemblée nationale : « Je suis d'avis de maintenir l'avis conforme. Premièrement, l'avis conforme garantit la stabilité de la protection dans le temps en prolongeant la décision de l'ABF au-delà du mandat du maire. [...] Deuxièmement, il apporte une stabilité juridique. Troisièmement, il évite au maire de se retrouver sous la pression d'une association, d'un promoteur ou d'un particulier qui souhaite obtenir une dérogation » (cf. Lettre d'Echanges n°30).



Entretien avec

Serge LAGAUCHE, sénateur

vice président de la Commission
des Affaires culturelles du Sénat

- Les modalités de recours contre un avis de non-conformité d'un ABF se font, pour le moment, auprès du préfet de Région. Le récent regroupement des Services départementaux du patrimoine (ministère déconcentré au niveau départemental) au sein des DRAC semble plaider pour le maintien du recours auprès du préfet de Région. Cependant, l'échelon départemental, par sa proximité, n'apparaît-il pas plus approprié pour assumer des responsabilités de sauvegarde patrimoniale ?

Serge Lagauche : La compétence en matière de recours doit rester à l'échelon régional, moins susceptible d'être confronté à d'éventuelles pressions locales. Si les élus ne connaissent pas suffisamment les modalités de recours, ce déficit de connaissance trouvera sa résolution dans une meilleure communication, et non pas dans un rapprochement du niveau de recours. D'autant que le département peut lui-même être amené à délivrer des permis de construire, ce qui le placerait, dans certains cas, dans une position à la fois de juge et partie. Vous citez à juste titre le regroupement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) au sein des Drac. Cette évolution plaide incontestablement pour un maintien du recours auprès du préfet de Région, puisque les départements n'auront plus les services compétents pour instruire les dossiers.

- Pour le moment, toujours dans le cas d'un recours déposé contre un ABF, le préfet doit obligatoirement prendre avis auprès de la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Trois opinions ont été entendues au Sénat : a/ supprimer cette obligation (afin d'alléger la procédure de recours) ; b/ conserver, tout en serrant un peu les délais, le processus actuel auprès de la CRPS ; c/ créer une Commission départementale (et non plus régionale) des sites

« Depuis le plan de relance et le procès d'intention fait aux architectes des Bâtiments de France d'être des obstacles au développement de l'activité économique, toute occasion législative est bonne pour remettre sur le tapis ce sujet. »

en étendant à l'architecture et au patrimoine celle qui existe déjà à ce niveau pour les sites et les paysages.

Supprimer l'obligation de consultation de la CRPS serait une grave erreur, ce serait supprimer une expertise collégiale et technique des dossiers, et limiter effectivement la procédure à des décisions individuelles.

Considérant que le préfet de Région doit conserver sa compétence en matière de recours, logiquement la commission doit également relever de l'échelon régional. On n'imagine d'ailleurs pas que le préfet de région puisse décider sans consulter la Commission régionale du patrimoine et des sites.

Si, comme certains le pensent, il faut absolument améliorer la procédure (bien que les recours sont vraiment marginaux, exceptionnels au regard de l'ensemble des avis rendus par les ABF) travaillons plutôt sur les délais de procédure. Réduisons-les et rendons la réponse du préfet de Région obligatoire afin de sortir du flou interprétatif face à une absence de réponse : vaut-elle acceptation ou refus ?

- La perspective de la réforme des collectivités territoriales suggère l'éventualité d'une perte de clause de compétence générale des Régions et des Départements et, par ailleurs, semble parier sur l'évaporation à terme de l'un de ces deux échelons... Dans ce contexte d'incertitude, n'est-il pas inapproprié de légiférer dès aujourd'hui sur ces questions ?

Depuis le plan de relance et le procès d'intention fait aux architectes des Bâtiments de France d'être des obstacles au développement de l'activité économique,

toute occasion législative est bonne pour remettre ce sujet sur le tapis. Cette question est en train de devenir un serpent de mer. Maintenant qu'un compromis, fruit d'un large consensus, s'est dégagé au Sénat pour maintenir la conformité de l'avis des ABF, battons le fer lorsqu'il est encore chaud afin d'aboutir, avec l'Assemblée nationale, à une solution raisonnable, et qui ne remette surtout pas en cause la protection effective de notre patrimoine. Dans tous les cas, ce sujet ayant été de nouveau soulevé dans le cadre du projet de loi dit Grenelle 2, la commission mixte paritaire sera forcément amenée à trancher.

La réforme des collectivités territoriales sera peut-être l'occasion de se pencher à nouveau sur ce problème ; comme, sur toute autre question, il sera préférable d'éviter de prévoir trop de compétences croisées (donc échelon régional).

- Le ministère de la Culture a institué une Commission de réflexion (réunissant associations d'élus, parlementaires, Etat et associations de défense du patrimoine) sur les aspects concernant le patrimoine du Grenelle 2. Certains pensent qu'il y a là une confiscation du débat par le Gouvernement... Souhaitez-vous que cette commission élargisse sa réflexion au-delà de ce seul cas des ZPPAUP ?

Je ne considère pas que la constitution d'une commission de réflexion par le ministre de la Culture soit une confiscation du débat par le Gouvernement, d'autant que des parlementaires, comme mon collègue Yves Dauge, possédant une grande expertise dans le domaine du patrimoine et de l'urbanisme, participent à ses travaux. C'est une commission de réflexion : comme son nom l'indique, elle ne peut avoir pour mission que celle d'éclairer les travaux du Parlement, à qui il revient de trancher en dernier ressort. Son sujet principal doit être les modalités de recours dans le cadre d'une ZPPAUP, mais je ne vois pas d'inconvénient à élargir le champ de son avis à d'autres points connexes. ■

LA COMMISSION THIERRY TUOT

Selon le site d'information de la Caisse des dépôts et consignations Localtis.info (www.localtis.fr), « *la mobilisation de la Fédération nationale des collectivités pour la culture (FNCC) et des associations de défense du patrimoine, mais aussi l'opportunité offerte par l'examen du projet de loi Grenelle 2, semblent donner un coup d'accélérateur au dossier des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.* »

Ce "coup d'accélérateur" s'est traduit par l'installation par Frédéric Mitterrand, le 28 septembre, d'une commission de concertation sur le fonctionnement et l'avenir des ZPPAUP qu'il préside. Le conseiller d'Etat Thierry Tuot – déjà pressenti pour animer la concertation sur la réforme du Code de l'urbanisme annoncée par le chef de l'Etat – a été désigné comme rapporteur général de cette commission.

Cette commission, que le site estime « *a priori, plutôt favorable aux défenseurs des ZPPAUP et de l'avis conforme des architectes des bâtiments de France* », doit, selon le communiqué du ministère, mener « *une réflexion globale sur les objectifs qui doivent être assignés aux ZPPAUP, pour en faire des outils de valorisation plus efficaces du patrimoine et des territoires, grâce à une collaboration plus étroite et plus équilibrée entre l'Etat et les acteurs locaux* ». Ses conclusions doivent être données mi novembre de manière à pouvoir être intégrées, sous forme d'amendements, au projet de loi Grenelle 2.

Membres de la commission

Président : Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture

Rapporteur général : Thierry Tuot, Conseiller d'Etat

Les sénateurs Dominique Braye, Yves Dauge et Ambroise Dupont

Les députés Gilles d'Ettore, Serge Grouard, et Michel Piron

Les présidents de l'AMF et de l'AMGVF

Le président du Conseil national de l'Ordre des architectes

Les présidents des associations de défense du patrimoine : Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) et Vieilles Maisons françaises (VMF)

Le président de l'Association nationale des architectes des Bâtiments de France (ANABF)

Deux architectes-conseils auprès des ministères de l'Écologie et de la Culture

Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au ministère de l'Écologie

Le directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture et de la Communication



Entretiens avec des architectes des Bâtiments de France

Au-delà de la question législative posée, les quatre architectes des Bâtiments de France ici interrogés ont tous exprimés trois sentiments. Celui de l'injustice à leur égard de bien des propos de parlementaires qui ont souvent érigé en règle générale des dysfonctionnements particuliers (quelle profession n'en connaît pas ?). Celui de leur confiance, voire de leur croyance, en l'efficacité et en la modernité du principe des ZPPAUP – le seul système de protection (ou « *valorisation* », selon la terminologie choisie par le ministre - cf encadré page 9) réellement en phase avec l'esprit de décentralisation puisqu'il s'agit d'une cogestion entre une municipalité et l'Etat instituée à la demande des maires. Et enfin une profonde inquiétude fondée sur la certitude que la suppression de l'avis conforme entraînera fatalement la disparition pure et simple de ce mode de protection patrimoniale et peut-être, à terme, de la fonction même d'ABF.

Entretien avec Sibylle MADELAIN-BEAU
architecte des Bâtiments de France,
SDAP d'Indre-et-Loire

- La nécessité d'obtenir un "avis conforme" des ABF pour effectuer des travaux en ZPPAUP a soulevé une vive discussion parlementaire. Ce point est pourtant bien technique...

La question de fond est celle de la gestion du patrimoine qui, à ce jour, n'est pas décentralisée. Pour le moment, il s'agit encore d'une compétence de l'Etat. En cas de suppression de l'avis conforme des ABF, ceux-ci n'émettant plus que des avis consultatifs, l'autorité compétente, à savoir les élus, seront responsables de la gestion des espaces protégés à la place de l'Etat.

- Le point décisif des débats s'est focalisé sur les modalités de recours contre un avis négatif des ABF : préfet de Région ou de Département...

Pour ma part – et en accord avec le sénateur d'Indre-et-Loire Yves Dauge – je considère qu'avant de saisir le préfet de Région, il conviendrait de pouvoir faire appel à une commission départementale, qui associerait notamment des élus locaux. Là pourraient se développer des perspectives de conciliation. Ensuite, si un contentieux persistait à ce niveau départemental, on aurait alors recours au préfet de Région et à la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS).

Une telle commission départementale pourrait se constituer à l'image des actuelles Commissions départementales de la nature, des paysages et des sites, instaurées par le Code de l'environnement [créées en 1998, ces commissions regroupent, sous la présidence du préfet de département, des représentants de l'État, trois conseillers généraux, trois maires et six personnalités qualifiées dont deux d'associations] ou à l'image des commissions de consultation prévues pour les documents d'urbanisme par le Code de l'urbanisme.

A mon sens, cette concertation départementale permettrait de désamorcer bien des conflits. Et au-delà des seules problématiques liées au ZPPAUP, sa responsabilité pourrait aussi s'étendre à tout projet d'architecture et de patrimoine considéré comme d'importance prioritaire.

- On reproche parfois aux ABF une détention solitaire du pouvoir. Certains se plaignent d'un trop grand isolement...

Il faut considérer les deux aspects. D'une part, l' élu – très impliqué localement – a de la difficulté à prendre le recul nécessaire. D'autre part, l'ABF n'a pas toujours une vision globale des enjeux locaux. Personne ne détient seul la vérité. D'où la pertinence d'une commission départementale permettant de résoudre rapidement les différents. Il faut qu'elle puisse se réunir dans les deux mois après le dépôt du recours. Car, s'il importe de maintenir l'exigence de l'avis conforme, on se doit de simplifier les modalités de recours.

- Quelle pourrait être la composition d'une telle commission départementale ?

Il faudrait qu'elle réunisse des élus et des experts. Pour le moment, le maire est seul : la présence d'un plus grand nombre d'élus locaux me paraît indispensable. Pour le moment l'ABF aussi est seul : la présence d'autres experts – des représentants des CAUE [les Conseils architecture, urbanisme et environnement], de l'Ordre des Architectes, des paysagistes... – serait nécessaire. Il serait précieux que la mission de concertation et de proposition instituée par le ministère de la Culture réfléchisse à la composition d'une telle commission. Quoiqu'il en soit, on ne peut simplement maintenir l'avis conforme sans associer aux décisions plus d'avis locaux – élus, experts ainsi qu'associations de défense du patrimoine.

- Pourquoi, dans la mesure où les Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ont été réintégrés au DRAC, privilégier l'échelon départemental ?

« L' élu, lui, doit légitimement se soucier de ses administrés. Mais la somme des volontés particulières ne constitue pas l'intérêt public. Nous, nous lui servons de fusible... Il faut cependant davantage de concertation. »

Les DRAC ne disposent souvent que d'une faible compétence en ce domaine, et sont par ailleurs plus sensibles aux pressions politiques que les ABF. Il existe en outre, au niveau départemental, des professionnels d'une grande compétence qui pourraient être associés aux choix concernant l'architecture et le patrimoine. Il est important de d'être le plus proche possible du terrain. Ce serait une manière de donner plus de poids aux élus locaux.

- Le contexte actuel de grande incertitude des collectivités, généré par la perspective longue de la réforme Balladur, n'est-il pas défavorable à une action législative en ce domaine aujourd'hui ?

Cette réforme traite des collectivités. L'architecture et le patrimoine, en revanche, relèvent de l'Etat. Et puis on ne supprimera pas le préfet de département du jour au lendemain... Par ailleurs, nous, les ABF, nous sommes déjà sous la double tutelle : celle du préfet de département et celle de la DRAC, ce qui légitime l'organisation des modalités de recours auprès des premiers puis, si un désaccord s'affirme, au niveau régional.

- Des interrogations se font entendre sur la conciliation possible des exigences de sauvegarde du patrimoine et de celles du développement durable, les une et les autres étant mises en perspective dans la loi Grenelle 2...

Il n'y a là aucune contradiction. En un sens, les constructions anciennes participent du développement durable, puisqu'elles durent... Cela étant, des difficultés d'articulation peuvent évidemment survenir, mais il existe toujours une réponse – une réponse d'ordre *architectural*. Les choses sont en effet souvent



mal posées : d'habitude, on fait appel aux fabricants et aux vendeurs de produits sans inviter des architectes à donner leur avis. Or ce sont eux qui sauront comment, par exemple, inclure des panneaux photovoltaïques sans nuire à l'intégrité patrimoniale d'un site. Le rôle des architectes est ici négligé alors qu'il est essentiel. Leur expertise en amont est nécessaire. Ici encore, il est possible d'avoir recours aux CAUE ou encore aux services d'urbanisme des villes ou des intercommunalités.

- La formation des ABF les habilite-t-elle, par exemple, à maîtriser l'implantation d'éoliennes en espaces protégés ?

Nous sommes des architectes urbanistes de l'Etat. Si nous n'étions pas capables d'apprécier l'impact d'une éolienne, ce serait en effet inquiétant... Pour le cas des éoliennes, il est capital d'aller sur place, puis de faire procéder à des simulations (celles-ci pouvant également servir aux élus). De manière générale, les éoliennes sont trop hors d'échelle pour pouvoir s'intégrer où que ce soit, mais elles peuvent créer un nouveau paysage. Les centrales photovoltaïques, elles, sont tout à fait gérables. A chaque paysage correspond un type d'installation spécifique.

- La polémique sur l'avis conforme n'a-t-elle pas déclenché une réflexion nécessaire ?

Si. Je suis persuadée que c'est venu au bon moment. Ce sont des questions essentielles, qu'il fallait se poser aujourd'hui. On peut résumer les choses ainsi : il est plus facile à un fonctionnaire qu'à un élu de refuser un projet portant atteinte à un espace protégé. L'élu, lui, doit légitimement se soucier de ses administrés. Mais la somme des volontés particulières ne constitue pas l'intérêt public. Nous, nous lui servons de fusible... Il faut cependant davantage de concertation. Et une commission départementale, apte à tenir compte du contexte local, des caractéristiques propres à chaque département, serait pour cela tout à fait adaptée. ■

Entretien avec Raphaël GASTÉBOIS

architecte des Bâtiments de France,
SDAP de la Marne

- Les recours doivent-ils être adressés au préfet de Région ou de Département ?

Vu le nombre de recours, proche de zéro, la question de savoir s'ils doivent être traités par le préfet de Région ou de Département n'est pas fondamentale. Pour le moment, il n'y a pas lieu de dramatiser les choses... En revanche, si l'exigence de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP venait à être supprimée, alors le nombre de recours et de contentieux deviendrait forcément très impressionnant, et là, cette question prendrait toute son importance.

Cela étant, le recours au niveau départemental mérite d'être étudié. Pour l'heure, et même si ses services sont de plus en plus régionalisés, l'Etat garde des unités d'action dans les Départements. On pourrait imaginer une déclinaison départementale de la CRPS, à partir de la Commission départementale des paysages et des sites. Et même si le nombre très faible de recours ne rendrait la réunion d'une telle commission que très occasionnelle, cela aurait un sens symbolique important.

La notion de la proximité départementale est intéressante. Et je comprends bien qu'en pleine réforme de la structuration territoriale, il importe de rassurer les élus sur la proximité des possibilités de recours. Dans les commissions départementales, comme celle sur les sites et les paysages, se déploient des discussions de qualité avec les élus. Il ne faudrait pas nous priver de ces débats. Et la CRPS ne peut les remplacer, car elle apparaît un peu comme l'instance d'une culture quelque peu surprotectrice décidée d'en haut. C'est certain, l'échelle départementale a un aspect rassurant pour les élus et une vraie pertinence de proximité.

- Votre profession a été fortement attaquée...

Oui, cela n'a pas été très agréable de voir cet amendement. Malheureusement, c'est souvent ceux qui connaissent le moins ce qui se passe sur le terrain qui parlent le plus... Mais les maires qui pratiquent les ZPPAUP ont plébiscité le travail des ABF. Car une ZPPAUP, qui procède d'une demande des maires, consiste en une gestion partagée d'un processus de protection patrimoniale entre une commune et l'Etat. S'il y a si peu de recours, c'est parce que cette gestion multiplie les occasions de discussion avec les élus. Pour ma part, dans les ZPPAUP dont je m'occupe, les réunions avec les élus sont mensuelles. Même si des désaccords se font jour, nous sommes dans le partage permanent. J'ajouterai que nous avons reçu un soutien fort de la part des petites communes ainsi que de l'AMF, beaucoup plus que des grandes villes.

- Certains ABF ont exprimé une certaine difficulté liée à la solitude dans laquelle ils sont amenés à rendre leurs avis.

En France, les ABF rendent environ 400 000 avis par an. Dans la Marne, j'en prononce pour ma part 4 500. Si l'on ouvre la porte aux recours à la CRPS, on sait que les délais d'instruction prendront six mois de plus... Nous sommes donc des professionnels amenés à devoir réagir très rapidement et à privilégier les réponses favorables, de manière très pragmatique. Mais parfois, quand les enjeux sont importants, nous sommes portés à rechercher le partage et la discussion – l'essentiel de notre travail consiste à évaluer l'importance des projets. Cette solitude que vous évoquez est illusoire. La tentation de la collégialité ne cadre pas avec la réalité de notre mission. Par ailleurs, les ABF se concertent beaucoup au niveau national.

- Il s'agit du Grenelle 2... Les ABF sont-ils formés aux problématiques du développement durable ?

Je trouve particulièrement injuste qu'on nous accuse de refuser les panneaux solaires... C'est hors sujet : si

Discours d'inauguration de la commission Tuot, le 28 septembre, extraits. *« Depuis quelques mois et même davantage, l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France dans les Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager a fait l'objet de controverses récurrentes et passionnées. On reproche parfois à ces fonctionnaires de mon ministère de pratiquer une sorte de "coup d'Etat permanent", si je puis dire. On leur fait grief d'exercer, seuls, un pouvoir personnel, souvent mal compris, mal perçu. Les conditions de recours face à leurs avis sont souvent ressenties comme lentes et compliquées. Les exigences de conservation et de valorisation du patrimoine paraissent entrer en contradiction avec le développement économique, un obstacle à l'exigence de développement durable, etc.*

Chacun sait le rôle que l'avis conforme a pu jouer, depuis un quart de siècle, dans la conservation et la valorisation de notre patrimoine. » Evoquant des « divergences politiques ou politiciennes entre les deux chambres », le ministre affirme que « les exigences légitimes d'efficacité économique, touristique en particulier mais pas seulement, et de développement durable d'un côté, de patrimoine de l'autre, n'entrent pas nécessairement en contradiction, bien heureusement.

Je tiens à redire mon soutien à mes équipes sur le terrain. La mise en valeur du patrimoine et l'ambition architecturale comptent parmi les grandes missions de mon Ministère.

Il est important de rappeler que le dispositif des ZPPAUP repose sur un pacte fondateur original entre la commune et l'Etat. Cet outil de protection – et je voudrais qu'ensemble ici, tout de suite, nous cessions de parler de protection et que nous adoptions le terme de VALORISATION – donc, cet outil de valorisation du patrimoine et d'aménagement urbain imaginé en 1983, sous l'inspiration d'Yves Dauge, ici présent, est maintenant bien connu sur l'ensemble du territoire.

Pour autant, nous ne serons pas les tenants d'une position défensive. Ce que nous devons aujourd'hui reconsidérer ensemble, ce sont les modalités de modernisation de la mise en œuvre de ce pacte, afin d'en garantir la nouvelle légitimité. »



le règlement d'une ZPPAUP est bien conçu (et ici, on entend bien des choses inexactes : certains ont affirmé que l'ABF pouvait donner un avis négatif pour l'instauration d'une ZPPAUP – c'est absolument faux), il n'y a aucune raison de les refuser. Nos avis sur ces éléments d'énergie durable ne sont donnés qu'au titre de la qualité architecturale de leur mise en œuvre, de leur harmonisation générale avec le respect du caractère patrimonial d'un bâtiment ou d'un site. C'est vrai que, sur ces questions, nous avons été confrontés à l'interrogation des parlementaires...

Le ministère de la Culture a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des SDAP pour mesurer le taux d'avis défavorables relatifs à ces questions environnementalistes : plus de 90% des avis sont favorables ! Et les quelques avis qui ne le sont pas sont liés non au principe, mais à leur mauvaise inclusion dans l'architecture. Il faut dire qu'il y a une sorte d'engouement un peu anarchique pour les nouveaux matériaux. C'est encore très récent... Mais déjà, les projets que nous recevons aujourd'hui sont beaucoup mieux rodés. Et les avis défavorables ne pourront que tendre, avec le temps, à se raréfier.

- Ce débat vous paraît-il opportun ?

Je suis plutôt satisfait de voir qu'on a mis un coup de projecteur sur notre profession méconnue. Il est très positif que les gens aient ainsi eu l'occasion de s'exprimer sur le fond, sur l'esprit même des politiques de protection du patrimoine. Malheureusement, il a été aussi beaucoup question d'anecdotes – tout le monde semble avoir une anecdote sur les ABF à raconter ! Mais ce n'est pas avec des anecdotes qu'on fait des lois. Cependant, au-delà de cet aspect désagréable, ce débat a permis d'entendre des témoignages de bons exemples de la concertation entre ABF et élus et de faire percevoir l'intérêt de notre rôle et la pertinence du principe du partenariat entre collectivité et Etat propre aux ZPPAUP.

« Si l'on supprimait l'exigence de l'avis conforme, cela reviendrait à torpiller un outil dont j'ai le sentiment qu'il est en pleine croissance. »

Finalement cela a montré que le patrimoine est un rempart contre l'uniformité, contre la banalité, qu'il fait partie de l'identité nationale. Je pense que les ZPPAUP sont des espaces de liberté : une commune qui s'est dotée de ce partenariat s'est libérée de la contrainte normative des Plans locaux d'urbanisme (PLU).

- Lors du débat parlementaire, certains députés ont souligné le faible nombre de ZPPAUP...

Ce retard certain quant à la généralisation des ZPPAUP ne tient pas qu'à la nature même de ces contrats. Il y a eu un processus de décentralisation qui a pesé très fortement sur les communes. Elles n'ont pu que rarement se doter des outils nécessaires pour leurs nouvelles compétences. Et aujourd'hui qu'elles peuvent enfin goûter cette possibilité de créer ces outils, on les en priverait ? La ZPPAUP est un outil extrêmement souple, qui a pris le temps de trouver sa voie. Par exemple le P de ZPPAUP – pour "paysages" – est tardif. Aujourd'hui ce contrat a acquis une certaine maturité et il est désormais reconnu comme apte à s'adapter à de multiples situations. D'ailleurs, s'il n'y que 400 ZPPAUP effectives, au moins autant sont en cours d'étude.

Si l'on supprimait l'exigence de l'avis conforme, cela reviendrait à torpiller un outil dont j'ai le sentiment qu'il est en pleine croissance. De surcroît, cela mettrait dans le vide ceux qui ont déjà mis en place avec succès ce partenariat avec l'Etat, sans compter le désarroi pour ceux dont la ZPPAUP fonctionne plus difficilement (car il y en a – ce qui est la preuve *a contrario* de la liberté inhérente à ce principe de contractualisation). Même si les choses pourront continuer en l'état un certain temps, la suppression de l'avis conforme signifiera un abandon de tout un pan de la politique patrimo-

niale. Sans compter que le bénéfice de la suppression sera mince. Plus encore, il se soldera par un afflux de contentieux qui coûtera du temps et de l'argent.

- Le Sénat a manifesté sa volonté de maintenir l'avis conforme. Craignez-vous que la décision des députés ?

J'ai le sentiment qu'un certain nombre de députés se disent finalement que, au lieu de suivre un peu en aveugle la tendance du moment, il leur revient d'analyser avec soin une question importante et que les raisons qui ont pu être avancées en faveur de la suppression de l'exigence de l'avis conforme ne sont pas forcément de bonnes raisons. La nécessité de cet avis a été supprimée dans le Grenelle 1. L'objet, sur ce point, du Grenelle 2 est de la rétablir. C'est un moment difficile. On ne sait pas trop ce qui va en être... Mais si la décision sage du Sénat est remise en cause, il faudra alors organiser un "Grenelle du patrimoine". On ne pourra plus, dès lors, faire l'économie d'un débat.

- C'est actuellement une profonde zone perturbation pour les collectivités... Est-ce le moment adéquat de légiférer ?

C'est certainement prématuré. D'autant que les collectivités sont en attente de la réforme et que les services de l'Etat sont encore "assommés" par la réforme en cours du ministère. La seule chose qui tient, c'est la relation avec les élus et la pérennité des outils. On va réformer les structures, certes. Mais les missions demeurent. Il faut prendre le temps. Et puis, quand on est un ABF, on sait qu'on n'est plus à une journée de cheval des frontières départementales mais à une heure de voiture. C'est loin, mais c'est praticable. Les villages, les territoires resteront. L'échelon du département est l'échelon correct. Et quels que soient les résultats des réformes, il le restera. D'ailleurs, dans la nouvelle organisation des DRAC, le remplacement des SDAP par des STAP – le remplacement du D de "départemental" par le T de "territorial" – correspond furieusement au territoire départemental... ■

AU-DELÀ DE L'AVIS CONFORME...

Pour un Grenelle du Patrimoine. « La commission Tuot a été créée à la suite d'une alerte dans une situation d'urgence. C'est une décision efficace pour défendre l'avis conforme. Mais si l'ambition est de remettre à plat les procédures de protection du patrimoine, il faudra qu'elle s'ouvre davantage à d'autres avis et points de vue. Pour le moment nous sommes dans l'urgence. Il n'y a pas le temps de créer les conditions d'un grand débat. Cette commission doit cependant, à mon sens, conclure, dès le lendemain du rétablissement – ou de la suppression – de l'avis conforme dans le Grenelle 2, que ce grand débat doit avoir lieu. Dans les actuelles discussions sur les missions de notre métier, nous, ABF, nous nous sentons privés d'un tel débat. Nous sommes mis en accusation sans avoir la possibilité de dire que nous ne sommes pas contre des améliorations du système.

Vers des ZPPAUPH... Dans l'élaboration des ZPPAUP, beaucoup de questions doivent être abordées, en amont. Par exemple y inclure la possibilité de débattre avec les associations de défense du patrimoine, même si cela peut générer des désaccords – si le dialogue est construit, ces désaccords seront fertiles. Mais, en deçà de ce tissu associatif et, bien évidemment, de la concertation avec les élus, je crois que la participation des citoyens doit faire totalement partie du processus d'élaboration des ZPPAUP. Peut-être faudrait-il ajouter un H (pour "habitants") au sigle ZPPAUP...

Quoi qu'il en soit, cette question fait vraiment partie des sujets intéressants à aborder dans ce grand débat sur le patrimoine qui devrait, je le crois, conclure l'actuel épisode législatif du Grenelle 2. Nous fonctionnons sur un système traditionnellement très centralisé, sur une approche très nationale du patrimoine. C'est vrai que la participation des habitants n'est prise en compte que de manière liminaire. C'est sans doute quelque chose qu'on n'a pas formalisé pas écrit dans les contrats des ZPPAUP et qui mériterait de l'être. Oui, il y a sans doute dans nos procédures de protection du patrimoine un manque de la culture de la concertation citoyenne. »

Raphaël Gastebois



Entretien avec Pierre ALEXANDRE

architecte de Bâtiments de France,
SDAP du Finistère

- Les recours se font auprès du préfet de Région. Si le recours se faisait au niveau du préfet de Département, serait-ce un meilleur choix ?

Il faudrait, il me semble, d'abord se demander pourquoi il y a si peu de recours en Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Certains partisans de la suppression de l'avis conforme prétendent que la procédure actuelle dissuade les éventuels requérants. Pour ma part, je pense que le faible nombre de recours s'explique par les relations de confiance que tissent au quotidien les élus et les architectes des Bâtiments de France. La plupart des projets refusés débouchent en effet sur de nouveaux projets susceptibles alors d'obtenir un accord. C'est possible grâce au travail de conciliation des ABF, un travail méconnu mais bien réel. Dans mon service, par exemple, nous accordons près de 1300 rendez-vous par an aux porteurs de projets. La question de l'échelon de cette commission importe dès lors assez peu. Cela étant, dans les cas où la concertation échoue, le recours au niveau du préfet de Région permet d'avoir le recul nécessaire et alors d'échapper à une éventuelle pression locale qui peut être ressentie trop prégnante pour les élus. La composition de la CRPS permet, me semble-t-il, une bonne représentativité. Cependant la question du recours au niveau départemental mérite d'être étudiée d'autant plus que l'ABF est un interlocuteur privilégié du préfet de Département.

« Nous faisons les avis sur place avec le service instructeur. C'est encore mieux quand l' élu en charge de l'urbanisme participe aux séances. Alors, s'installe avec le temps une culture commune garante d'une véritable gestion partagée. »

- La ZPPAUP est-elle l'un des outils les plus pertinents des politiques patrimoniales ?

Oui, c'est un bel outil issu de la décentralisation – un outil dont beaucoup de pays aimeraient se doter. Les ZPPAUP permettent un travail très fructueux, fondé sur une véritable co-gestion au quotidien des questions patrimoniales entre les équipes municipales et les SDAP. C'est un outil que l'on a su faire évoluer : je pense par exemple à l'arrêté de création qui devient maintenant de la compétence du maire (cf. encadré page 14) et aussi à la nouvelle procédure de révision et de modification. A propos de la co-gestion, en Finistère et en Ille-et-Vilaine, par exemple, les SDAP essaient d'instruire les demandes de travaux en ZPPAUP au plus près du terrain. Dans la mesure du possible, nous nous rendons régulièrement dans les communes dotées de ZPPAUP où les demandes de travaux sont nombreuses. Nous faisons les avis sur place avec le service instructeur et cela en temps réel grâce au logiciel "Gestauran web". C'est encore mieux quand l' élu en charge de l'urbanisme participe aux séances. Alors, s'installe avec le temps une culture commune garante d'une véritable gestion partagée voulue en 1983 par le législateur.

Il faudrait cependant formaliser cela davantage car certaines communes estiment encore, à tort, qu'il appartient à l'ABF seul de décider. Bien entendu, nos effectifs ne permettent pas malheureusement de généraliser cette méthode aux trente-trois ZPPAUP que compte le Finistère. Il serait alors judicieux que, dès le stade de l'étude ZPPAUP, les communes s'engagent à mettre en place un conseil architectural à disposition de leurs administrés pour les aider à élaborer leurs projets en conformité avec le règlement de la ZPPAUP.

- Relevant le faible nombre de ZPPAUP, certains parlementaires se sont demandé si les contraintes pour les élus ne fonctionnaient pas comme un principe dissuasif ?

Je ne partage pas cette opinion. J'en veux pour preuve le Finistère où trente-trois communes ont fait le choix de se doter de cet outil. De plus, nous avons actuellement quatre nouvelles ZPPAUP à l'étude et de nombreuses demandes sont en attente, venant notamment de communes qui ne sont pas dotées de monuments historiques et qui, par conséquent, ont une démarche tout à fait désintéressée.

Je crois que très tôt, les élus finistériens, très attachés à leur culture, ont compris que la préservation du patrimoine était aussi un formidable levier de développement. Le sénateur Richert soulignait d'ailleurs, lors des 12^{es} Journées juridiques du patrimoine organisées au Sénat en septembre dernier, l'importance du nombre d'emplois induits directement ou indirectement par la politique patrimoniale. L'engagement finistérien pour les ZPPAUP s'est fait aussi grâce aux qualités de pédagogue de mes prédécesseurs ABF, notamment Alain Marinos.

- La suppression de l'exigence de l'avis conforme ne viderait-elle pas ce contrat de cogestion de sa substance ?

Sans l'avis conforme, la ZPPAUP perd, de mon point de vue, totalement de son intérêt. J'observe d'ailleurs que les maires dont les communes sont dotées de cet outil l'ont bien compris. L'Association des maires de France s'est positionnée clairement contre la suppression de l'avis conforme. Si l'avis conforme n'est pas rétabli, je crains que l'outil ZPPAUP disparaisse à terme.

- Il est beaucoup question du rattachement prochain des SDAP aux DRAC...

Je pense que le ministère de la Culture a bien compris la chance qu'il avait de disposer de services de proximité au niveau du Département. Il faudra néanmoins que la circulaire du Premier Ministre de juillet dernier, relative à l'organisation des nouvelles DRAC, soit appliquée dans son intégralité. Le

« Sans l'avis conforme, la ZPPAUP perd, de mon point de vue, totalement de son intérêt. J'observe d'ailleurs que les maires dont les communes sont dotées de cet outil l'ont bien compris. Si l'avis conforme n'est pas rétabli, je crains que l'outil ZPPAUP disparaisse à terme. »

Premier Ministre insiste en effet sur l'intérêt que représente le niveau de proximité des futures unités territoriales qui seront dénommées Service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP). Cette circulaire précise : « L'unité territoriale de la DRAC, indépendamment des missions propres des architectes des Bâtiments de France et des compétences qu'elle exerce au nom du préfet de Département, est le relais de l'ensemble des politiques de l'architecture et du patrimoine au niveau départemental, sans que l'organisation régionale des services soit remise en cause. » Connaissant la charge de travail de ces services départementaux, le Premier Ministre précise en matière d'effectifs : « Une attention particulière devra être portée à la capacité des UT à faire face à leur niveau d'activités. »

- Le débat n'a-t-il pas eu finalement un effet assez positif en mettant la lumière sur vos missions mal connues ?

Oui. L'importance que les débats ont pris, les échos que la presse en a donnés, le fait que les sénateurs aient souligné l'importance de ces questions, tout cela a montré la vraie attente sociale des citoyens et des élus quant au patrimoine. J'ai été notamment très impressionné par la mobilisation des associations préoccupées du cadre de vie. Notre travail est apparu en plein jour comme décisif et j'ai pu constater, globalement, qu'il est bien ressenti. Tout cela est plutôt encourageant. L'attachement de l'AMF à notre travail et au maintien de l'avis conforme m'a beaucoup touché.

- Certains ABF se plaignent de la situation de solitude dans laquelle ils exercent leurs fonctions...



En effet, nous nous sentons parfois seuls lorsque, compte tenu de l'ampleur de tel ou tel projet, l'avis qu'il nous appartient d'émettre engage irrémédiablement le cadre de vie de nombreux de nos concitoyens. Aussi, bien souvent, je me consulte avec mes collègues ABF pour leur demander leur expertise. De leur côté, ils font de même.

- Le rattachement aux DRAC sera-t-il une solution pour instaurer plus de collégialité dans les décisions ?

Encore une fois, il faudra que la circulaire du Premier Ministre soit bien appliquée. Celle-ci invite à instituer dans chaque région un collège des architectes des Bâtiments de France qui créera les conditions d'une discussion collégiale sur les dossiers difficiles, sensibles, ou posant des questions inédites.

- Des parlementaires ont évoqué la question de la compatibilité entre les exigences écologiques et patrimoniales...

Sur la compatibilité des exigences écologiques et patrimoniales, il n'y a de mon point de vue aucune antinomie pour peu que l'approche ne soit pas purement mercantile. Actuellement, profitant de l'aubaine que constitue le marché ouvert par la démarche développement durable, on voit s'engouffrer tous les marchands et quincailliers essayant de vendre leur matériel "durable". L'important est d'inscrire les exigences écologiques dans une véritable conception architecturale, laquelle n'a rien à voir avec une accumulation de produits manufacturés estampillés "verts". Quand les propositions que nous recevons en la matière ont été conçues avec des architectes, il n'y a souvent aucune incompatibilité avec les exigences patrimoniales.

D'ailleurs, les derniers règlements de ZPPAUP que nous étudions avec les élus définissent déjà les modes de poses de panneaux solaires préconisés ainsi que la compatibilité avec tel ou tel type d'architecture. Les spécificités architecturales bretonnes, notamment les

ZPPAUP, CODE DU PATRIMOINE

(version consolidée au 6 août 2009)

Article L642-1 : « Sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. »

Article L642-2 : « Après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites et accord de l'autorité administrative, la zone de protection est créée par décision du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. »

toits en ardoise, permettent, il est vrai, plus facilement d'intégrer les panneaux solaires que les belles toitures en tuiles du sud de la France.

- La Commission Tuot n'aborde que la question de l'avis conforme en ZPPAUP... Vous paraîtrait-il souhaitable qu'elle étende son champ de réflexion, qu'il y ait comme un Grenelle du Patrimoine ?

S'il doit y avoir un débat national, son thème devrait être : dans quel cadre de vie souhaitons nous vivre ?

- On a parlé d'avis "ubuesques"...

Le débat ne progressera pas si le sujet est abordé en mettant en exergue des anecdotes. Il faut rappeler que les Services départementaux de l'architecture et du patrimoine émettent plus de 400 000 avis par an et que, compte tenu de la charge de travail de ces services, il n'est pas anormal qu'il y ait parfois des erreurs d'appréciations. Pour ma part, je crois beaucoup à la gestion partagée des dossiers avec les élus. La vraie culture du partage des responsabilités est le meilleur garant pour la préservation de notre cadre de vie. ■

Entretien avec Frédéric AUCLAIR

SDAP de Paris, président
de l'Association nationale des ABF

- Il peut sembler étrange que l'actuel débat parlementaire se soit fixé sur ce point précis de l'avis conforme des ABF en ZPPAUP...

Oui, cela n'a que peu de sens. Il faut en revenir au moment de l'invention des ZPPAUP et à l'histoire de la protection patrimoniale en France, il y a 200 ans. Alors, les monuments servaient de carrières de pierres pour des constructions nouvelles. A la suite de la Révolution, s'est opérée la prise de conscience – notamment grâce à Victor Hugo, puis à Mérimée – que le patrimoine relevait de la responsabilité de la nation et qu'elle devait le protéger. Pour dire les choses très rapidement : on a tout d'abord commencé à protéger les monuments ; en 1946, la protection s'est étendue à leurs abords. Par la suite a été créée la notion de "secteurs" sauvegardés ; puis, en 1980, un outil premier de la décentralisation en matière de patrimoine a été institué avec les ZPPAUP. Il s'agit d'un contrat de cogestion d'un secteur entre l'Etat et une municipalité. La ZPPAUP est donc un outil très moderne, réellement nouveau dans sa dimension de co-élaboration. Ce qu'on remet aujourd'hui en cause est tout sauf un détail.

- En s'en prenant aux procédures de sauvegarde dans les ZPPAUP, c'est donc à l'un des outils les plus pertinents des politiques patrimoniales que, sans s'en rendre compte, on s'en prend ?

On a en effet senti une grande méconnaissance de ce sujet de la part des parlementaires. Il y a actuellement 600 ZPPAUP effectives et 400 en cours d'étude. Chaque règlement est spécifique, afin de coller au mieux avec la réalité urbanistique des territoires auxquels il s'applique. C'est par essence un outil souple, capable de protéger selon les différences et également apte à encadrer la coexistence de l'architecture nouvelle

avec l'ancienne. Ici, au-delà du règlement, tout est affaire d'interprétation, d'adaptation. C'est la raison de l'importance de l'avis conforme, car il ne s'agit pas d'une simple application stricte d'un texte. C'est cela qui n'a pas été compris : beaucoup ont cru que l'avis de l'ABF était superflu, puisqu'il y a un texte... En réalité, une ZPPAUP organise un cadre de négociation. Ce n'est pas le code de la route.

Par ailleurs, s'il est vrai que, comme dans n'importe quelle profession, l'ABF peut parfois se tromper dans ses décisions (et nos conditions de travail sont de plus en plus difficiles), on ne nous a fait valoir que des cas singuliers... Sans compter que certains maires sont parfois aussi députés et se servent de la loi pour régler une question locale. Ce débat n'a donc pas toujours été mené dans le sens de l'intérêt général... De plus, le débat s'inscrit dans le cadre d'un texte de loi sur l'environnement, c'est-à-dire d'un texte dont les objectifs n'ont que peu à voir avec les questions patrimoniales : c'est un détournement de la loi. Et à présent nous nous retrouvons avec une loi qui supprime l'avis conforme (la loi Grenelle 1, votée en juillet, et immédiatement applicable) et une autre qui, dans la version qu'en a rédigée le Sénat, veut contredire la première et rétablir l'avis conforme... Pourquoi n'a-t-on pas interrogé d'abord les 600 maires en charge d'une ZPPAUP et les 400 engagés dans un contrat en cours d'élaboration ? C'était à eux qu'il fallait demander s'il était nécessaire de légiférer sur ce point...

Nous, les ABF, nous sommes bien sûr prêts à améliorer les procédures. Mais il faut savoir que, si on supprime l'avis conforme – qui est un rappel du jeu de rôles entre une collectivité et l'Etat, un jeu de rôles qui fonctionne très bien –, on fera l'erreur de mettre les maires dans une situation intenable.

- Certains ont estimé qu'il pouvait y avoir un conflit entre l'exigence de développement durable et celle de la protection du patrimoine ?



Certains, en effet, croient ou veulent faire croire que les ABF seraient anti-écologistes... C'est faux. Les conflits entre les deux logiques sont très rares. Développement durable et protection patrimoniale ne s'opposent aucunement. Et puis, au-delà d'une question d'architecture, ce sont des problématiques de comportements sociaux qui sont en jeu. Et sur ce point, d'ordre politique, aucun travail n'est fait.

Il faut voir que, dans les colloques et réflexions organisés sur cette question, les concepteurs sont malheureusement relativement peu présents. Les architectes aussi. Plus techniquement, les calculs qui se font sur les constructions neuves ne sont pas adaptables aux bâtis anciens. Alors, faute d'intelligence du diagnostic, nous sommes souvent face à des propositions qui ne sont pas à la hauteur de la réalité...

Même si, face à des projets intégrant des matériaux "durables" (de manière peu raisonnée), des avis défavorables sont rendus, la raison n'en est pas un conflit de principes. D'ailleurs un deuxième avis, lui favorable, suit le plus souvent. De manière générale, les architectes ne sont pas assez présents dans l'élaboration des projets. On est toujours dans le normatif. Or l'ABF, c'est la règle vivante. On oublie trop que la culture est le quatrième pilier du développement durable. Il est vrai que, parfois, il y a comme un manque d'accompagnement, d'explication des raisons des avis défavorables. Mais c'est presque toujours dû à une question de temps : les ABF ont une charge de travail croissante – et les effectifs décroissent... De toute

« On a bien senti que si on fragilise ces espaces de protection, tout le système risque de s'effondrer... On finira par se demander si même l'ABF est nécessaire. Car, par effet de jurisprudence : on s'est bien passé ici de l'accord de l'ABF, pour quoi pas là... »

façon, quand il y a conflit, ce devrait être à l'administration centrale de déterminer si cela vient de l'ABF, de l'élu ou d'une situation particulière.

Quoi qu'il en soit, les exigences du développement durable n'entraînent aucunement de remettre en cause le principe des ZPPAUP, pas plus que de la fonction même des ABF. Car ce modèle d'organisation de la protection patrimoniale est cité en exemple dans de nombreux pays. C'est vraiment dommage de voir que nous avons mis 200 ans à construire cette "perfection" (bien sûr, des améliorations sont toujours nécessaires) et que, presque incidemment, on va tout défaire ! Car si on lâche le règlement dans les ZPPAUP, tout se défera en deux ans... Je ne suis pas sûr que tout le monde ait bien conscience des conséquences d'une modification de la loi entreprise de manière aussi légère. J'ajoute qu'en cas de suppression de l'avis conforme, nous n'aurons plus de raison de faire la promotion des ZPPAUP. Et, dans la mesure où, actuellement, les ZPPAUP remplacent les notions d'abords protégés, le résultat sera une protection plus faible du patrimoine.

- La question du niveau territorial auquel doit s'adresser les recours contre les avis non conforme reste en suspend : préfet de Région ou de Département ?

Aujourd'hui, le recours se fait auprès du préfet de Région. Ce qui est assez logique, puisque c'est au niveau régional que s'examine l'institution des ZPPAUP. Mais le fait de rapprocher l'échelon auquel se fait le recours ne nous pose pas de problème particulier. De toute façon, le nombre de recours reste très, très faible...

- Un des arguments pour conserver le recours au préfet de département est l'intégration des SDAP dans les DRAC...

Ce n'est pas encore fait. La décision date de 2005, et le décret d'application n'est pas encore paru. Mais ici, la question est d'ordre purement administratif. Il y a 22 DRAC et 99 SDAP. Tous sont en relation avec

l'administration centrale. Or, comme la Révision générale des politiques publiques (RGPP) prévoit de supprimer un grand nombre de postes en centrale, la réduction du nombre d'interlocuteurs apparaît souhaitable au regard de l'administration centrale... Mais on ne s'est pas réellement posé la question de savoir ce qu'un tel rattachement apporterait de positif. Il n'y a pas de débat de fond. En réalité, cela ne changera sans doute pas grand-chose. Quoi qu'il en soit, pour nous, l'important c'est que les Monuments historiques et le patrimoine urbain restent gérés dans un schéma national. Il faut garder un cadre unique, même si les manières de faire sont forcément différentes ici et là.

- Ce débat parlementaire n'a-t-il pas finalement un effet positif de mise en lumière de votre profession ?

J'ai beaucoup travaillé en Inde... et j'y ai appris combien un événement même négatif peut porter de valeur positive... Pour ce qui est de l'Association nationale des ABF, ce débat nous a obligés à communiquer beaucoup plus clairement. Nous avons dû "sortir du bois"... Et puis nous avons reçu des soutiens, celui de l'AMF en particulier, qui a été crucial. Mais au prix de quelle dépense d'énergie !

En revanche, ce qui est difficile à comprendre, à accepter, c'est le sentiment d'avoir été abandonnés par notre propre "artillerie", c'est-à-dire par le ministre de la Culture. Et, aujourd'hui, nous avons dû tout réexpliquer au nouveau ministre, qui lui-même était accaparé par la loi Hadopi. Mais, oui, cette discussion sur le Grenelle a constitué une opportunité de mieux faire comprendre l'intérêt des ZPPAUP.

En revanche, on a bien senti que si on fragilise ces espaces de protection, tout le système risque de s'effondrer... On finira par se demander si même l'ABF est nécessaire. Car, par effet de jurisprudence (on s'est bien passé ici de l'accord de l'ABF, pourquoi pas là...), je crains un effet de château de cartes...

« Si on lâche le règlement dans les ZPPAUP, tout se défera en deux ans... Je ne suis pas sûr que tout le monde ait bien conscience des conséquences d'une modification de la loi entreprise de manière aussi légère. J'ajoute qu'en cas de suppression de l'avis conforme, nous n'auront plus de raison de faire la promotion des ZPPAUP. »

- N'est-il pas absurde de légiférer sur ces questions alors que les collectivités territoriales sont dans l'expectative à cause la perspective de la réforme Balladur ?

Oui, le moment paraît peu opportun. Il est vrai que nous détenons le record de l'émiettement des pouvoirs publics en Europe, avec ce que cela comporte d'inévitables doublons. Même si cela se passe parfois très bien, par exemple avec un CAUE, il y a aussi des cas de confrontation. Donc légiférer maintenant est délicat, surtout que des logiques de majorité priment plus que celles des contenus...

Sur ce point, le Sénat est beaucoup moins enclin à subir la pression de l'immédiateté. Nous avons profondément besoin des sénateurs. Car, au-delà de la question des ZPPAUP, il va y avoir d'autres initiatives législatives : loi sur le littoral, loi sur la montagne... Nous devons rester vigilants. Si l'évolution doit aller vers moins de présence de l'Etat, il faut savoir que les missions "lâchées" ne sont pas toujours reprises par les communes, car souvent elles ne disposent pas des compétences pour cela.

Mais nous restons optimistes. Lors de l'inauguration de la Commission Tuot, nous avons entendu de la part du ministre un discours de soutien comme nous n'en avons jamais entendu... Cela étant, depuis quatre ans, on assiste au démantèlement du ministère de la Culture. On devrait être sur les fondamentaux de la réflexion sur le vivre-ensemble – dont fait partie prenante le patrimoine. Or on n'est pas dans cela. ■