

La protection des édifices historiques en France - Le point en 2017, en comparaison avec l'Allemagne

Avec la loi CAP (loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine), notre droit du patrimoine culturel a connu une importante réforme en 2016. Le projet de loi initial avait été très contesté, notamment parce qu'il prévoyait un important désengagement de l'État en matière de protection du patrimoine. Face à la vive opposition suscitée, notamment auprès de nombreux maires, cette ambition initiale du projet de loi n'a heureusement pas été retenue. L'État demeure ainsi au centre de la protection des édifices historiques. Les choses sont organisées un peu différemment chez nos voisins allemands.

1. Organisation de la protection des édifices historiques

L'État est donc au centre de la protection des édifices historiques en France. Les règles correspondantes dans le Code du patrimoine sont mises en application par les services déconcentrés de l'État, les Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC) et leurs délégations au niveau départemental, les Services Territoriaux de l'Architecture et du Patrimoine (STAP).

Les *Länder* allemands sont compétents dans le domaine de la culture, ce qui comprend notamment les monuments historiques et l'archéologie. Les normes correspondantes se trouvent dans la loi de protection du patrimoine de chaque *Land*, la *Denkmalschutzgesetz* (« Loi de protection des monuments »). Les *Länder* délèguent en partie l'exécution de ces normes aux autorités locales.

Le rôle de l'Église

Le rôle de l'Église en matière de protection des édifices historiques varie sensiblement entre l'Allemagne et la France. En France, son rôle est assez peu important, car la large majorité des églises sont la propriété des communes. À l'inverse, en Allemagne, les paroisses sont propriétaires des églises, ce qui confère à l'Église un rôle important, notamment en tant que propriétaire d'une partie importante des édifices historiques.

2. La reconnaissance du statut d'édifice historique

Dans la plupart des *Länder* allemands prévaut un système déclaratif. L'édifice bénéficie d'une protection de par la loi, dès lors qu'il remplit les conditions de qualification de monument historique posées par celle-ci. Un acte administratif de mise sous protection n'est pas nécessaire.

À l'inverse, en France, nous avons un système constitutif. La protection au titre des monuments historiques nécessite un acte administratif, l'arrêté préfectoral d'inscription ou ministériel de classement.

Le système français présente une sécurité juridique plus importante pour le propriétaire. L'inconvénient est que beaucoup moins d'édifices sont protégés en France qu'en Allemagne (44.000 en France contre 1.300.000 outre-Rhin). Les édifices ruraux (granges ou croix de chemin par exemple), rarement protégés en France, sont ainsi mieux pris en compte en Allemagne.

L'Inventaire général du patrimoine culturel, compétence transférée en 2005 de l'État aux régions, n'est pas nécessairement lié à la protection au titre des monuments historiques. Seuls 20 % des édifices répertoriés dans l'Inventaire sont protégés à ce titre. C'est une grande différence avec l'Allemagne, où inventaire et protection vont de pair.

Les monuments « inconfortables »

Ce que les Allemands appellent les Unbequeme Baudenkmäler (« Monuments inconfortables ») concerne avant tout des édifices du temps du national-socialisme, de la République démocratique allemande (RDA) ou de l'occupation par les forces alliées. Ces édifices sont souvent protégés en Allemagne, à l'exemple d'une ancienne prison de la Stasi à Berlin.

Le thème est moins présent en France, où sont avant tout concernés des édifices issus de la Seconde Guerre mondiale. Certaines batteries du mur de l'Atlantique sont ainsi protégées au titre des monuments historiques.

(Image n° 1)

3. Outils de la protection

Protection individuelle

Les *Denkmalschutzgesetze* allemandes ne prévoient pas de seuils de protection, à l'inverse du Code du patrimoine, qui en prévoit deux, l'inscription (seuil inférieur) et le classement (seuil supérieur).

Dans les deux cas, l'État exerce un contrôle des travaux effectués sur les édifices concernés. L'administration ne dispose néanmoins d'outils de coercition, pour par exemple imposer la mise hors d'eau de l'édifice, que dans le cas du classement. En ce sens, le seuil unique de protection allemand correspond au classement français.

L'inscription est avant tout un outil de surveillance pour l'État, le propriétaire ayant l'obligation de déclarer sa volonté d'effectuer des travaux sur son bien, mais également son intention de l'aliéner. L'existence de ce seuil inférieur de protection permet par ailleurs de faire bénéficier de nombreux édifices de la protection au titre des monuments historiques, lorsque leur valeur patrimoniale ne justifie pas leur classement aux yeux des autorités. Ceci concerne notamment le patrimoine industriel.

(Image n° 2)

Protection d'un ensemble

Outre-Rhin, les zones de protection du patrimoine (leur dénomination varie selon les *Länder*) permettent de protéger l'aspect extérieur d'un centre historique, d'une ancienne cité ouvrière ou d'un cimetière par exemple.

En France, avant la réforme de 2016, le Code du patrimoine prévoyait trois régimes : les 685 Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) étaient progressivement remplacées par les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP). Les deux régimes permettaient de protéger l'aspect extérieur d'un site, comme les zones de protection du patrimoine allemandes.

À ces deux régimes s'ajoutait un troisième, celui des secteurs sauvegardés (105 au total), qui permettait la protection de l'aspect extérieur et de l'intérieur des immeubles.

La loi CAP a fusionné ces trois régimes en un seul, celui des sites patrimoniaux remarquables. Pour chaque site patrimonial remarquable, il est possible de mettre en place un Plan de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (PVAP, équivalent du régime des ZPPAUP et AVAP) ou un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV, équivalent du régime des secteurs sauvegardés).

Protection des abords

La notion d'abords est assez souple en Allemagne, et est définie au cas par cas lors de la réalisation de travaux.

En France, avant 2016, les 500 mètres étaient la règle, avec pour exception la possibilité de modifier cette distance au moment de la mise sous protection (périmètre adapté) ou après (périmètre modifié). Cette règle était certes très arbitraire, mais permettait de fait de protéger de très nombreux édifices situés dans ce périmètre.

Depuis 2016, le périmètre adapté est devenu la règle, les 500 mètres l'exception. C'est une véritable régression, qui va entraîner une procédure lourde de délimitation des abords. Il est à craindre que cette procédure entraîne souvent des débats de « chiffonnier » entre la commune et les services de l'État quant à l'étendue du périmètre.

Éoliennes

La souplesse de la notion d'abords en Allemagne permet parfois aux autorités en charge des monuments historiques d'influencer les projets d'installation d'éoliennes.

L'ancienne règle des 500 mètres en France n'était pas adaptée à des projets d'installation de machines pouvant atteindre 200 mètres de hauteur. La loi CAP aurait été l'occasion de prévoir des dispositions spécifiques aux éoliennes, comme soumettre à l'avis conforme de l'Architecte des bâtiments de France les projets d'implantation situés dans un périmètre de 10 kilomètres autour d'un édifice protégé au titre des monuments historiques. Les dispositions spécifiques proposées n'ont malheureusement pas été retenues, malgré le travail en ce sens du Sénat et un intense lobbying associatif.

La protection des abords en France n'est ainsi toujours pas adaptée aux projets d'installation d'éoliennes. Ces machines n'existent pas dans le Code du patrimoine, alors qu'elles peuvent parfois avoir un impact visuel très négatif sur un monument historique.

Protection des biens inscrits au patrimoine mondial

Plusieurs *Länder* allemands prennent en compte les biens inscrits au patrimoine mondial dans leurs lois de protection des monuments, comme dans le Schleswig-Holstein, en Rhénanie-Palatinat ou, depuis 2016, en Hesse.

Jusqu'à la loi CAP, le droit français n'avait pas transposé les dispositions de la Convention du patrimoine mondial de 1972. Le nouvel article L. 612-1 du Code du patrimoine prévoit désormais en application de cette convention la nécessité de délimiter une zone tampon autour des biens concernés (équivalent des abords d'un édifice protégé au titre des monuments historiques) et

d'élaborer un plan de gestion pour ces biens. Un décret viendra préciser les modalités d'application de cet article-cadre.

Domaines nationaux

Les domaines nationaux sont une particularité française. Il s'agit d'anciens domaines royaux, remontant au Moyen Âge, comme à Versailles, Saint-Cloud ou Chambord, et désormais en grande partie devenus propriétés de l'État.

Jusqu'à la loi CAP, les domaines nationaux ne bénéficiaient d'aucun régime particulier. Les dispositions relatives aux monuments historiques ou aux sites par exemple permettent d'en assurer, du moins en partie, la protection.

La loi CAP crée un régime spécifique pour les domaines nationaux. On peut notamment retenir qu'avec ce régime les parties d'un domaine national appartenant à l'État ou à l'un de ses établissements publics sont inaliénables, de plein droit classées au titre des monuments historiques et inconstructibles (avec quelques exceptions). Cette dernière règle d'inconstructibilité est particulièrement intéressante, car de nombreux domaines nationaux se trouvent à proximité de Paris, et sont par conséquent soumis à une pression foncière très importante.

(Image n° 3)

Conservation *in situ* d'un objet mobilier ou d'un ensemble d'objets mobiliers

En Allemagne comme en France, un objet mobilier peut être protégé en tant que bien meuble au titre des monuments historiques. L'administration ne peut néanmoins pas contraindre sur ce fondement le propriétaire de l'objet concerné à le maintenir dans les lieux où il se trouve.

Quelques *Denkmalschutzgesetze*, du Mecklembourg-Poméranie occidentale ou de Rhénanie-Palatinat par exemple, prévoient que dans le cas où objets mobiliers et édifice forment un ensemble homogène, les objets mobiliers concernés soient considérés comme partie intégrante de l'édifice, et ne puissent par conséquent être déplacés qu'avec autorisation.

La loi CAP prévoit une règle différente, mais similaire dans son esprit : un objet mobilier ou un ensemble d'objets mobiliers classés au titre des monuments historiques peuvent être grevés d'une servitude de maintien dans les lieux s'ils forment un ensemble homogène avec l'édifice concerné. Tout déplacement est alors soumis à autorisation.

Les conditions sont strictes, l'accord du propriétaire étant nécessaire et l'édifice concerné devant être lui-même classé au titre des monuments historiques, mais il s'agit d'un gros pas en avant. Le législateur français se devait en effet de réagir face aux nombreux cas de châteaux dont le mobilier d'origine avait été dispersé, sans que les autorités n'aient disposé de fondement juridique pour l'empêcher.

(Image n°4)

Images

Image n°1

Légende : La base sous-marine de Lorient (Morbihan) est un exemple de monument « inconfortable ». Elle n'est pas protégée au titre des monuments historiques, mais est néanmoins répertoriée dans l'Inventaire général du patrimoine culturel. Le complexe militaire a par ailleurs reçu du ministère de la culture le label « Patrimoine du XX^e siècle », ce qui représente une forme de reconnaissance par l'État de sa valeur patrimoniale.

Source : fr.wikipedia.org (XIIIfromTOKYO, CC BY 3.0)

Image n°2

Légende : L'ancienne cartoucherie de Bourg-lès-Valence (Drôme) fait partie des édifices industriels inscrits au titre des monuments historiques.

Source : fr.wikipedia.org (Morburre, CC BY-SA 3.0)

Image n° 3

Légende : Dans le domaine national de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), une ligne de tramway est actuellement en train d'être construite, détruisant en partie l'harmonie du parc. Cet exemple montre l'importance de rendre inconstructibles les domaines nationaux, en particulier à proximité de Paris. Avant que ces nouvelles règles de protection ne s'appliquent, il faut encore que les domaines nationaux soient déterminés et délimités par décret.

Source : en.wikipedia.org (Alexicographie, CC BY-SA 4.0)

Image n° 4

Légende : La bibliothèque historique du château de Dampierre (Yvelines) a été vendue et séparée de l'édifice en 2013, sans que les autorités ne disposent de fondement juridique pour l'empêcher.

Source : Daniel Kempton