

# COMPTE-RENDU DE LA 15ÈME EDITION DES JOURNÉES JURIDIQUES DU PATRIMOINE

Le patrimoine français et son environnement :

En attendant la Loi...



### I - ACTUALITÉS DU PATRIMOINE ET DES PAYSAGES

- Réflexions de fin de mandat du sénateur Ambroise Dupont
- Archéologie : La chasse au trésor, propriété privée vs propriété publique
- Le juge et l'esthétique : évolution historique et position actuelle du juge dans la préservation du patrimoine
- La fiscalité dite « Malraux » à la croisée des chemins
- La Contribution au Service Public de l'Électricité

### II - LE PLAN LOCAL D'URBANISME PATRIMONIAL : PLUS-VALUE OU REGRESSION ?

- Ce « couteau suisse » peut-il être une réponse à la protection du patrimoine ?
- PLU et la participation du public

Pour sa 15<sup>ème</sup> édition, le 3 octobre 2014, après treize années au Palais du Luxembourg, et un court passage par la Cité de l'Architecture, les Journées Juridiques du Patrimoine se sont installées à l'Hôtel de la Vaupalière, prestigieux siège d'Axa, au 25 avenue de Matignon 75008 Paris. Le colloque fut un succès en réunissant 250 congressistes.

Les JJP sont dotées désormais d'un comité scientifique pour asseoir ses programmes sur l'expérience et la compétence. Elles s'inscrivent résolument dans l'avenir grâce à un partenariat avec plusieurs établissements d'enseignement supérieur qui ont permis à des étudiants d'assister et de participer au colloque et pour poursuivre l'aventure, un club de mécènes a été constitué.

La marque de ce renouvellement sera aussi le lancement de la compétition du prix Jean-Etienne Portalis qui permettra, à la rentrée prochaine, de remettre à un étudiant (de préférence de niveau minimum Master II), ou à un jeune diplômé, une récompense pour une œuvre juridique traitant du patrimoine ou du paysage.











## ACTUALITÉS DU PATRIMOINE ET DES PAYSAGES

## RÉFLEXIONS DE FIN DE MANDAT DU SÉNATEUR AMBROISE DUPONT



La journée a débuté par un jeu de questions-réponses avec le sénateur du Calvados, Ambroise Dupont, resté aux affaires culturelles tout le long de ses 25 ans de mandat. Il s'est montré plutôt confiant quant au rôle du Sénat dans la protection future du patrimoine et de l'environnement : ses dispositions sur le patrimoine mondial n'ont, jusque-là, pas été retouchées. Et le Sénat a toujours pris la défense des Architectes des Bâtiments de France.

L'avenir de la loi « littoral », essentiel pour la défense du littoral et de sa population, a été défendu par le sénateur du Calvados.

Concernant l'affichage sauvage, si l'Assemblée nationale a repris certaines propositions que M. Dupont avait faites à la Commission mixte paritaire, ce succès est en demi-teinte. Il a rappelé que pour un maire qui veut maîtriser l'affichage de sa ville, celui-ci peut passer le plan local d'affichage dans le PLU au moment de l'enquête publique. Au début de 2015, la publicité en rase-campagne devrait évoluer. En ville, des plans d'affichage doivent être plus exigeants que la loi actuelle.

S'agissant du patrimoine mondial de l'Unesco, l'amendement du sénateur Ambroise Dupont, entériné en 2011, prévoit que, dans les zones couvertes par une inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'impératif de protection de la valeur universelle exceptionnelle du bien ainsi que son plan de gestion et sa zone tampon soient pris en compte dans les documents d'urbanisme par les collectivités concernées. Il ignore s'il aura un successeur mais il ne pense pas que son texte sera modifié. Le problème majeur, selon lui, reste que les moyens exigés par les sites de l'Unesco dépassent largement les moyens des collectivités locales.

Sur l'appellation « Cité historique », visant à regrouper les protections existantes telles que les AVAP, les secteurs sauvegardés et les monuments historiques, le sénateur ainsi que Monsieur Berjot, directeur général des patrimoines au ministère de la Culture et de la Communication, trouvent la dénomination (issue du vocabulaire de l'Unesco) assez restrictive car celle-ci ne reflète pas la diversité et la répartition du patrimoine français. La question reste donc ouverte.

Sur le PLU patrimonial, le sénateur, partisan des grands Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), a répondu qu'en milieu naturel ou rural, seuls les SCOT ont une certaine efficacité dans la prise en compte de l'identité des territoires. En pleine révision du SCOT du Calvados, qui représente une centaine de communes, il y a une commission de suivi des PLU de chaque communauté de communes qui prend en compte les réflexions émises.

Selon lui, il faut pousser la réflexion sur cette capacité de protection patrimoniale dans les documents d'urbanisme. Cela permet aussi d'insérer la problématique des entrées de villes. D'ailleurs, le sénateur a souhaité que l'action de Patrimoine-Environnement, à la suite de sa fusion avec la LUR en 2013, continue d'organiser le concours des entrées de villes, dont il était à l'origine avec le Comité national des entrées de villes et qui avait été repris par la LUR.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Chargé en 1994 d'une mission de réflexion et de proposition sur les entrées de ville, M. Ambroise Dupont a formulé de nombreuses propositions dont la principale s'est traduite par l'adoption de l'article L. 111-1-4 du Code de l'urbanisme - loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le principe de ce dispositif, connu sous le nom d'« amendement Dupont », est d'obliger les communes qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de ville à mener au préalable une réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement dans leurs documents d'urbanisme.



## ARCHÉOLOGIE: LA CHASSE AU TRÉSOR, PROPRIÉTÉ PRIVÉE VS PROPRIÉTÉ **PUBLIQUE**



Dans le projet de loi Patrimoine, un chapitre « Archéologie - mobilier archéologique » est prévu. Celui-ci propose une modification des règles touchant à la propriété des vestiges mobiliers : celle-ci deviendrait publique. Ce qui tendrait à un rapprochement de régime de propriété avec les biens immobiliers archéologiques, mis en place par la loi de 2001.

Sur ce sujet, David Soldini, maître de conférences en droit public à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, a traité de la multitude inquiétante de décisions jurisprudentielles concernant les découvertes des grottes et le dilemme des propriétés. En effet, trois sortes de contentieux se sont dessinées. Tout d'abord, celui de la propriété (mobilière comme immobilière), puis celui relatif au droit des inventeurs - terme juridique qui désigne les découvreurs - et enfin celui du droit à l'image et au nom.

Le contentieux sur la propriété immobilière des grottes remonte à 1997 et portait sur la détermination du montant d'indemnisation pour l'expropriation des propriétaires dû à la découverte de la grotte Chauvet puisque selon l'article 552 du Code civil « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ».

Si la première évaluation, uniquement sur la base de la valeur du sol, a donné une proposition d'indemnisation ridicule - terrain inconstructible -, la deuxième évaluation, de plusieurs millions d'euros, a répondu à la logique inverse en tenant compte des retombées économiques et de sa future exploitation de la grotte. Cependant, celle-ci a été remise en cause pour une action en revendication simultanée. La somme définitive est passée à 700 000 € sans explication (indemnisation confirmée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en 2011). Ceci illustre bien la difficulté d'évaluer un bien<sup>2</sup>.

Lorsque la Cour de cassation décida de prendre en compte la valeur des fruits du bien (donc la future exploitation de la découverte), le législateur créa la loi de 2001 pour que l'État paye moins cher la propriété du sous-sol. Ainsi l'article 552 du Code civil, en cas de découvertes archéologiques, ne s'applique plus et désormais la propriété du sol n'entraine plus la propriété du sous-sol. Le vestige archéologique n'ayant plus de propriétaire devient un bien vacant et entre donc dans le patrimoine de l'État.

Cette loi de 2001 reste très discutable du point de vue du droit de propriété, selon David Soldini. Ce dispositif est trop rigide et inadapté au terrain : la plupart des découvertes immobilières sont déplacées ou détruites, or la loi n'en tient pas compte.

Le droit des inventeurs a aussi été remis en cause par la loi de 2001 qui a créé un dispositif où les inventeurs ont un intéressement à l'exploitation mais on ignore de quoi précisément. Par exemple, les grottes ne produisent pas des revenus directement, ce sont souvent leurs répliques. Ceci a donc créé des litiges. Or, la loi ne les résout pas et renvoie à une négociation. De même, le tribunal de grande instance de Paris a énoncé que les inventeurs n'ont pas de droit sur l'image de la grotte mais sur les photos uniquement. Cela répond à la question sur l'objet de l'intéressement. Chauvet reste propriétaire de son nom et cela lui donne un droit si son nom est utilisé. C'est donc la raison pour laquelle la réplique de la grotte ne porte pas le nom de son inventeur mais est dite « la Caverne du Pont d'Arc ».

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> On se réfère pour évaluer un bien souvent à un marché ou à un référant mais cela ne rend pourtant pas la décision plus simple. La référence en l'espèce fût la grotte Lascaux ; or, il y avait eu un accord entre le propriétaire et le juge.



La multiplicité de contentieux démontre que la loi n'est pas adaptée. Les différents intérêts - intérêt public et intérêts personnels - ne sont pas équilibrés et cela entraîne le risque de vouloir contourner la loi en ne déclarant pas les découvertes.

Vincent Négri, docteur en droit public, chercheur au CNRS, expert auprès de l'UNESCO, a, quant à lui, traité de la propriété du mobilier archéologique en posant la question « à qui appartient le passé ? ».

Il a tout d'abord rappelé la définition des vestiges archéologiques qui ne sont pas que des choses rares et belles mais qui sont surtout des éléments de la vie quotidienne (dattes ou noyaux de pêches), il a ensuite évoqué le cas problématique des restes humains avec Ötzi<sup>3</sup>. La question de la propriété des objets archéologiques a été appréhendée de manière chronologique.

La liberté de fouille existant au XIXème s'est finie avec la première loi encadrant les fouilles archéologiques, « loi Carcopino » du 27 septembre 1941 (loi à l'origine de l'organisation administrative de l'archéologie française) qui est encore en partie en vigueur aujourd'hui. Elle a maintenu le principe de propriété privée du mobilier archéologique (alors qu'en 1937 on en préconisait la nationalisation).

Plusieurs cas de découvertes se présentent. La question de la propriété est régie par l'article 716 du Code civil<sup>4</sup>, notamment entre le propriétaire du terrain où le trésor a été trouvé et l'inventeur (celui qui l'a trouvé).

Toutefois, l'État peut revendiquer ces découvertes moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou, à dire d'experts, selon l'article L. 531-16 du Code du patrimoine. L'indemnité est répartie entre l'inventeur et le propriétaire, suivant les règles du droit commun, les frais d'expertise étant imputés sur elle.

En 2001, la loi sur l'archéologie préventive sur le patrimoine mobilier a introduit un délai d'étude pouvant aller jusqu'à 2 ans. Au terme de ces 2 ans, l'État revient vers le propriétaire pour savoir s'il veut exercer son droit de propriété, il a un an pour répondre. Si le propriétaire veut l'exercer, il y a un partage avec l'État. Le défaut de réponse du propriétaire vaut attribution automatique de la totalité de la collection archéologique à l'État. Ces délais, par leur diversité<sup>5</sup>, rendent la situation complexe.

Pour conclure, le problème majeur est que le régime de propriété du mobilier archéologique varie en fonction des circonstances de découvertes, or, cela devrait se définir au niveau de l'intérêt scientifique.

En comparaison avec d'autres pays européens - Espagne, Portugal, et Italie -, la découverte d'objets archéologiques appartient à l'État mais les propriétaires ont droit à un dédommagement de 25%. En Grèce, les vestiges archéologiques appartiennent automatiquement à l'État, sauf pour les objets de la période ottomane (de 1453 à 1930) où la possession reste aux propriétaires privés. En Suisse, la propriété est publique où ce sont les cantons qui sont propriétaires et non l'État, tout comme aux Pays-Bas où là ce sont les municipalités.

Pour Vincent Négri, il conviendrait de revenir au système antérieur à 2001 pour les biens immobiliers, mais il serait temps de modifier le système de la propriété des vestiges mobiliers soit par le biais de la servitude, soit par le biais d'un système d'appropriation à aménager pour qu'il y ait un transfert vers la propriété publique sur les vestiges mobiliers. Cela permettrait une protection et éviterait que certains objets archéologiques soient pillés<sup>6</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Par exemple, le cratère d'Euphronios, acheté par le Metropolitan Museum, a dû être restitué à cause de la législation italienne qui donne un droit de propriété directe à l'État italien.



<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Otzi, représentant de l'espèce Homo sapiens, est actuellement la momie la plus ancienne connue (plusieurs laboratoires ont confirmé sa datation de plus de 5 300 ans). Découvert en 1991, dans un glacier des Dolomites italiennes, à 3213 mètres d'altitude, il a "bénéficié" d'un processus de momification naturelle du fait de sa congélation après sa mort.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Article 716 du Code civil: « La propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds ; si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds. Le trésor est toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard. »

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Par exemple, si la fouille est autorisée par l'Etat, il n'y a pas de durée prévue pour l'étude. Si la fouille est exécutée par l'Etat, la durée d'étude est de 5 ans de même si c'est une découverte fortuite. Cependant s'il s'agit d'archéologie préventive elle sera de 2 ans.

### DÉBAT AVEC LA SALLE

M. Mouynet a évoqué le vol de squelettes du 7<sup>ème</sup> siècle découverts lors de travaux dans le centre-ville de Toulouse, dont les crânes et les os ont été revendus sur Internet. La question portait donc sur la protection juridique des objets archéologiques après la découverte.

Vincent Négri a répondu que la plupart du temps, lorsque des découvertes majeures ont lieu, les archéologues mobilisent la force publique pour qu'il y ait une surveillance. Actuellement, un délit d'intrusion sur les sites archéologiques entraine une simple contravention et est donc d'une efficacité limitée.

Kléber Rossillon, président de Patrimoine-Environnement, trouve dangereux de rendre publics les vestiges immobiliers car cela peut créer, comme David Soldini l'a fait remarquer, un contournement de la loi de la part des propriétaires. Il a signalé le cas de spéléologues connaissant plusieurs grottes ornées non déclarées ni par leurs propriétaires ni par eux-mêmes (inventeurs). Il serait donc pour lui urgent de revenir sur les droits accordés aux propriétaires concernant le patrimoine archéologique immobilier.

Sur les biens mobiliers, il y aurait un danger énorme avec une propriété étatique automatique car on ne peut enlever aux inventeurs et aux propriétaires les droits qu'ils estiment les leurs sinon cela va encourager des fouilles clandestines. À cette réflexion, Vincent Négri a souligné que la propriété publique n'est pas forcément étatique, car aujourd'hui quand une grotte est découverte, elle appartient à la commune. Si elle renonce, l'État prend le pas. Mais ce relai local est important car c'est l'ancrage territorial qui manque. Selon lui, le schéma institutionnel peut et doit évoluer. Concernant les fouilles clandestines, il y en a eu et en aura toujours. Par contre la question clé à régler est celle du mobilier issu de l'archéologie préventive représentant aujourd'hui 95% des collections.

## LE JUGE ET L'ESTHÉTIQUE : ÉVOLUTION HISTORIQUE ET POSITION ACTUELLE DU JUGE DANS LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE



«Mais l'homme a besoin aussi de confort spirituel. La beauté est la charpente de son âme.»

Maître Monamy, avocat au Barreau de Paris, a présenté l'évolution de la position du juge administratif sur l'esthétique urbaine et paysagère en débutant avec une citation de Jean Giono : « c'est tout un pays qui, par sa qualité, attire et retient. [...]Rien de plus facile à détruire qu'une harmonie, il suffit d'une fausse note ».8 Cette fausse note, aujourd'hui, c'est au juge administratif qu'il appartient de l'apprécier, notamment avec deux articles du Code de l'urbanisme : les articles L.121-1 et article R.111-21 du Code de l'urbanisme.

Si <u>l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme</u> assure un équilibre entre, d'une part, le développement urbain et, d'autre part, la protection du patrimoine et des paysages, il est rarement sanctionné et n'est donc pas très contraignant.

L'article le plus intéressant est donc <u>l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme</u> concernant les projets de construction. Il exige des autorités qui délivrent les permis de s'assurer que les constructions vont s'insérer correctement dans leur environnement. C'est un article systématiquement invoqué dans les procédures de contestation de décisions d'urbanisme, et il a acquis un rôle stratégique dans notre droit. Il offre au juge un contrôle d'esthétique dans les procédures de contestation d'autorisation.

Le Conseil d'État a, dans un arrêt du 13 juillet 2012, concernant un projet de parc éolien, dégagé une nouvelle méthode de contrôle en procédant à une réécriture du texte R.111-21 du Code de l'urbanisme qui s'appliquait à l'origine à tous les paysages naturels ou urbains, quel que soit leur intérêt et pas seulement les paysages de « qualité », donc même sans protection. Il visait seulement un souci d'harmonie. Seulement, le Conseil d'État a revu sa méthode de contrôle et a privé certains paysages, jugés comme « ordinaires », de toute protection. Le juge a mis en place un raisonnement en 3 temps :

- Tout d'abord, définir si le paysage est de qualité ou possède des particularités afin que l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme puisse s'appliquer<sup>9</sup>.
- Puis, déterminer si l'on est en présence d'une atteinte.
- En cas d'atteinte au site, voir si le projet ne satisfait pas à d'autres intérêts publics comme par exemple regrouper les installations.

Si d'autres intérêts publics sont plus importants, l'harmonie du paysage est donc bafouée. Les juges ont mis en place une hiérarchie de valeur, non prévue à l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme. Ce sont les paysages jugés «ordinaires » qui seront sacrifiés.

Pour Maître Monamy, si l'on réforme le volet paysager, il craint que cela se fasse au détriment des paysages plus ordinaires mais qui forment, tout aussi sûrement que les sites remarquables, un capital exceptionnel comme l'a tout récemment souligné le Conseil général de l'environnement et du développement durable, dans le rapport qu'il a remis le 8 septembre dernier au ministère de l'Écologie.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jean Giono, «Il est évident» dans La Chasse au bonheur.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Les juges ont annulé un refus de permis de construire au motif que le paysage concerné, bien que relativement préservé de constructions et non dépourvu d'une certaine harmonie, ne présentait pas des caractéristiques méritant une protection particulière. La Cour Administrative d'Appel s'est arrêtée au premier temps du raisonnement (CAA de Paris du 12 juin 2014).

Alexandre Gady, président de la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) et professeur d'histoire de l'art à Paris IV Sorbonne, est revenu sur l'affaire de la Samaritaine, dont le projet de rénovation, dirigé par LVMH, prévoit un nouvel espace commercial, un hôtel de luxe, des bureaux, une centaine de logements sociaux et une crèche.

Le thème du juge et de l'esthétique a donc été abordé précisément par l'évocation du projet de façade en verre donnant sur la rue de Rivoli, objet d'un actuel procès mené par la SPPEF.







Projet de la façade en verre donnant rue de Rivoli

Le permis de construire de la façade avait été annulé par un jugement du 13 mai 2014 par le tribunal administratif de Paris, donnant lieu à de nombreux débats<sup>10</sup> et à un recours par le groupe LVMH.

La cour administrative d'appel, le 16 octobre dernier, a autorisé la reprise du chantier le 16 octobre (Pour lire l'article du Moniteur relatif à cette décision, cliquez ici)

C'est en citant Michel Fleury, historien président de La Commission du Vieux Paris, qui avait énoncé « je ne sais pas ce que veut dire le beau » qu'Alexandre Gady a souligné que la SPPEF n'entendait pas contester le projet sur des critères d'ordre esthétique mais pour une non prise en compte de « l'existant ». En effet, dans la liste des sites environnants l'îlot en cause, donnant sur la rue de Rivoli, le Louvre avait été omis malgré une covisibilité directe.

Dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Paris de 2006, il est dit qu'on ne peut pas, dans un ensemble ancien, faire un pastiche ni quelque chose de trop contemporain. Il faut viser une certaine intégration. Or, la façade en verre ne présentait objectivement pas une insertion harmonieuse au milieu de l'ensemble des façades haussmanniennes; afin que l'article R.111-21 du Code de l'urbanisme ne puisse pas s'appliquer, la rue de Rivoli a été jugée sans intérêt architectural par les porteurs du projet et d'autres, du fait notamment qu'elle avait été déjà très abimée par l'activité commerçante.

Son intervention s'est conclue en posant la question : est-ce qu'un chef d'œuvre est toujours dérogatoire au droit commun comme ont pu l'être les Colonnes de Buren, le centre Beaubourg?



Du point de vue de l'architecte et urbaniste, Alexandre Mélissinos, le cas de la Samaritaine est intéressant car c'est le rapport entre, d'un côté, la liberté d'expression et, de l'autre, l'éthique au sein d'un ensemble architectural constitué au fil des siècles.

<sup>10</sup> Suite à l'annulation du permis de construire du projet de rénovation de la Samaritaine, l'architecte Christian de Portzamparc a envoyé au Monde une lettre où il prenait la défense du chantier. Alexandre Gady lui a répondu. Pour voir sa réponse cliquez ici.

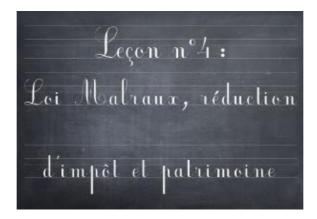
Avant toute chose, il a tenu à féliciter la rédaction du PLU de Paris pour la précision de ses règles qui laisse la place à l'architecture contemporaine et non au mimétisme. Le problème, selon lui, c'est que la ville s'assoit sur son propre règlement.

Pour lui, le juge ne dit pas arbitrairement qu'il n'aime ou pas le projet; il se réfère au règlement du PLU et comme le projet de la façade en verre ne met pas en valeur les édifices environnants et reste dissonante, il sanctionne celui-ci même s'il reconnait la qualité intrinsèque du projet. Ici le juge ne donne pas une critique architecturale mais une critique urbaine.

Selon lui, le cœur du problème est que l'on passe d'une architecture faite de relations, d'environnements à un système d'objets rendant les architectes incapables de s'intégrer dans un contexte ancien sans règlement. Il s'est appuyé sur une citation de Walter Gropius (1883-1969), architecte et urbaniste allemand et fondateur du mouvement du Bauhaus de l'entre-deux-guerres, qui écrit en 1950 :

« Notre sens de la qualité orchestrale est si peu développé que nous cédions constamment à la tentation de parader comme de brillants solistes même lorsque la situation exige une architecture destinée à devenir le tissu conjonctif de l'espace urbain ».

Edouard Treppoz, professeur agrégé de droit privé et directeur de l'Institut Droit Art et Culture à Lyon, a abordé le sujet en tant que privatiste. L'esthétique étant une notion immensément subjective, elle ne peut être l'arbitre dans cette recherche d'équilibre. Le droit a besoin de prévisibilité. C'est pourquoi le caractère esthétique n'est pas un critère pour l'application du droit d'auteur : une création est protégée, sans être artistique ou ayant un quelconque mérite. Ainsi, du point de vue du droit d'auteur, les inscriptions faites par Lawrence Weiner sur l'abbaye de Corbigny sont protégées par le droit d'auteur. Il pense donc que l'esthétique et le juge ne peuvent pas aller de paire.



Richard Moyaert, avocat spécialiste en fiscalité, a rappelé l'évolution des mécanismes fiscaux dits « Loi Malraux ». Ils s'adressent à des contribuables qui investissent dans des logements à réhabiliter en secteurs sauvegardés, quartiers anciens dégradés, ou en Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (les AVAP se substituant aux ZPPAUP) et qui seront destinés à la location. Les travaux doivent aboutir à la restauration complète d'immeubles et la qualité du bâti est suivie par un Architecte des Bâtiments de France. Les murs de boutique en pied d'immeuble peuvent être pris en compte. Ce dispositif s'adresse plutôt aux personnes ayant une fiscalité très élevée.

Jusqu'en 1976, lorsque l'on dégageait un déficit, dans une ou l'autre des catégories d'imposition, comme par exemple avec son revenu foncier, on pouvait réduire son revenu global<sup>11</sup>. C'était le cas lorsque l'on générait des déficits fonciers : on avait moins de loyers que de charges à déduire. La fiscalité de droit commun était assez simple : le déficit foncier était imputable sur le revenu global.

En 1976, cela a été supprimé : il n'y a plus eu de report de déficit foncier sur le global sauf exceptions pour les ZZPAUP, les secteurs sauvegardés et les quartiers anciens dégradés, et ce qui permettait, jusqu'en 2009, par dérogation, de pouvoir appliquer cette règle. Mais, l'État n'arrivait pas à savoir combien coûtait exactement la dépense fiscale du dispositif « Malraux », puisque qu'en octroyant ce bonus fiscal aux investisseurs acquéreurs d'un immeuble (sous condition qu'ils le louent par la suite) la dépense était noyée dans l'ensemble des autres déficits.

Une petite révolution eut lieu, à partir du 1er janvier 2009, avec l'arrêt du système du déficit foncier (une réduction d'assiette) pour une réduction d'impôt. La réduction d'impôt permet de pouvoir générer à travers une opération un impôt négatif, non imputable sur l'impôt global. On ne passe pas par l'assiette de l'impôt.

Afin de contrôler cet impôt il a été limité de plusieurs manières. Le montant de défiscalisation des travaux a été limité à 400 000 € et plafonné à 100 000 € de trayaux par an, cumulables sur 4 ans.

La réduction d'impôt est actuellement de 22% du montant des travaux dans les ZPPAUP ou quartiers anciens dégradés et de 30% pour une fraction maximum de 100 000 €, dans les secteurs sauvegardés.

Depuis 2009, tous les travaux prescrits, autorisés, ou exigés par l'administration sont déductibles ce qui met fin à un abondant contentieux sur la nature des travaux concernés. Le dispositif est mature même s'il reste perfectible notamment sur sa disparité de traitement entre les AVAP (ancienne ZPPAUP) et les secteurs sauvegardés par un avantage fiscal moindre accordé pour les AVAP. Il a été étendu aux sociétés civiles de placement immobilier et permettent de bénéficier des mêmes réductions d'impôts.

Toute la question reste de savoir si les avantages fiscaux du dispositif « Malraux » continueront à s'appliquer pour la future « Cité historique ».

<sup>11</sup> Le revenu global est l'accumulation de différentes catégories d'impositions, obéissant chacune à des règles précises. Parmi le revenu global, le revenu foncier obéit aussi à des règles spécifiques. Les loyers sont encaissés et l'ensemble des dépenses de réparation, d'entretien et d'amélioration avec une jurisprudence multiple sur la définition des travaux concernés - sont déductibles.



### DÉBAT AVEC LA SALLE

Dominique Masson, chef du bureau de la protection et de la gestion des espaces au ministère de la Culture, a bien suivi la loi fiscale et tenait à faire savoir qu'il voulait faire perdurer ce dispositif. Il déplore que les restaurations se fassent au coup par coup et ne répondent plus à l'objectif de mixité sociale. Pour lui, il est nécessaire de garder des taux différents en fonction des degrés de protection.

Pour Maître Moyaert, si les monuments historiques bénéficient du système antérieur à 1976 de réductions d'assiettes, il faut faciliter l'agrément du ministre du Budget pour que la défiscalisation des monuments historiques s'applique aux immeubles mis en copropriété (qui en principe ne leur est plus applicable depuis le 1er janvier 2009) afin que les charges soient plus facilement supportées et ainsi éviter la dégradation des monuments historiques. Or, les agréments par Bercy sont distribués au compte-goutte même en cas d'accord du ministère de la Culture.



## LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ

Maître Philippe Bodereau, avocat au barreau d'Arras, a traité de la question de la Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE), taxe destinée à aider l'industrie éolienne et photovoltaïque à couvrir les coûts notamment d'investissement dans des moyens plus écologiques de production d'électricité. Toutefois, la taxe a été jugée par la Cour européenne de justice comme une forme d'aide d'État illégale. Ainsi, il a conseillé que les utilisateurs demandent des renseignements auprès d'EDF sur ce qu'est la CSPE. Selon lui, un remboursement serait envisageable sur les cinq dernières années car ces facturations sont complètement illicites : du point de vue du droit civil et de la règle selon laquelle un contrat synallagmatique doit être exécuté de bonne foi ; mais aussi du point de vue du droit de la consommation et son obligation d'une bonne information du client.

PS: Il a été confirmé que Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, et Fleur Pellerin, ministre de la Culture, cosigneront prochainement une circulaire sur les éoliennes.

## CE « COUTEAU SUISSE », PEUT-IL ÊTRE UNE RÉPONSE À LA PROTECTION DU PATRIMOINE?



Arnaud de Lajartre, maitre de conférence de droit public à l'université d'Angers, a présidé la table ronde sur le PLU patrimonial. Ce « couteau suisse » peut-il être une réponse à la protection du patrimoine culturel et naturel? Est-ce qu'il marche et pour qui : les communes, les intercommunalités? En complément ou comme un vrai substitut?

Suite à l'évocation de sa généalogie, les exigences légales du PLU patrimonial (articles L.121-1 et s. du Code de l'urbanisme) ont été abordées. En effet, le PLU s'insère désormais dans une hiérarchie de normes territoriales pouvant faire peser sur lui des exigences patrimoniales. Il doit être compatible avec le SCOT ou avec la charte du Parc Naturel Régional.

Le SCOT aura peut-être une fonction d'écran. S'il y a déjà un secteur de protection ou une AVAP, il doit y avoir une compatibilité avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU. Ces documents sont donc déjà potentiellement orientés vers la protection du patrimoine.

Toutes les pièces du PLU peuvent être mises au service de la protection du patrimoine : le rapport de présentation peut être l'occasion de faire un diagnostic. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent servir la protection du patrimoine. La mission Val-de-Loire l'illustre en travaillant avec les agences d'urbanisme pour les zones Unesco. Le règlement et les zonages urbains, naturels et agricoles peuvent être aussi mobilisés directement.

L'article L.123-1-5 7° du Code de l'urbanisme peut identifier tout élément patrimonial et mettre en place un régime de prescription. Le potentiel serait de disposer d'un diagnostic aussi poussé que pour le Plan de Sauvegarde et de mise en Valeur (PSMV) des secteurs sauvegardés.

Dans le projet de loi Patrimoine, on a créé un titre III sur « les cités historiques », terme de l'Unesco, concernant les « villes, villages, quartiers dont la conservation ou la mise en valeur présente du point de vue de l'histoire, de l'architecture, de l'archéologie, de l'art ou du paysage, un intérêt public et ils seront, à ce titre, classés « cités historiques ». Les secteurs sauvegardés, les anciennes ZPPAUP futures AVAP, deviennent donc de plein droit des éléments de la « cité historique » et la législation des « cités historiques » s'appliquera en se substituant aux anciennes réglementations. Ceci fait naître beaucoup d'interrogations et d'inquiétudes notamment sur l'autorité chargée de la réglementation. On a jusqu'en 2016 pour régler le problème.

Aujourd'hui, seulement 200 des 600 ZPPAUP existantes ont été transformées en AVAP.



Sybille Madelain-Beau, ancienne Architecte des Bâtiments de France, pense qu'intégrer la protection du patrimoine au PLU est une bonne idée car il y a des réglementations qui n'ont rien à voir avec la protection du patrimoine. Actuellement, les règlements très stricts des centres anciens protégés donnent de bons résultats mais les documents d'urbanisme tels que les SCOT et les PLU ne sont souvent pas à la hauteur. Personnellement, elle s'est battue pendant des années pour faire apparaître le périmètre du Val-de-Loire, inscrit par l'UNESCO sur la liste du patrimoine mondial, dans le SCOT du Val-de-Loire, mais elle ne l'a jamais obtenu sauf pour la ville de Tours en raison de son secteur sauvegardé.

Si le PLU est un outil extrêmement souple, où l'on peut y mettre ce que l'on veut, il y a, lors d'une création ou d'une révision d'un PLU, des questions de coûts et de temps qui ne permettent pas au PLU de prendre sa pleine mesure. En effet, les élus souhaitent souvent une procédure rapide d'environ 2 ans alors que 5 ans sont généralement nécessaires pour mettre en place un secteur sauvegardé. Il y a aussi un problème de la compétence de terrain des chargés d'étude qui ne sont ni historiens ni architectes.

À la question de savoir si les prestataires, habilités à faire le diagnostic, pourraient faire l'objet d'un consensus par l'intercommunalité pour permettre une mutualisation des moyens, Sybille Madelain-Beau fait malheureusement le constat que les élus ne veulent souvent pas voir ce qui se passe à côté. Elle a pris comme exemple l'échec d'un PLUI de 15 communes qui n'a abouti à aucun consensus sur le zonage ou sur la réalisation d'un inventaire précis, malgré les efforts des services de l'État pour ce projet.



#### LE PLU ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC



Pour Raphaël Brett, doctorant en droit public à l'Université Paris-Sud dont la thèse porte sur la participation du public, il existe de véritables enjeux du PLU et encore plus du PLUI pour aboutir à une démocratie et une amélioration des décisions. Le PLU permet deux procédures principales, à deux moments différents dans la vie du PLU : celle de la concertation du public lors de son élaboration et celle de l'enquête **publique** lorsque le projet de PLU est élaboré.

En cas de modification du projet par la prise en compte des observations faites lors de l'enquête publique, une nouvelle concertation doit être organisée, ce qui rend la procédure souvent trop lourde et diminue l'utilisation effective des remarques apportées lors de l'enquête publique.

Quant à améliorer la concertation, il faudrait, selon lui, que le législateur la réglemente davantage notamment en précisant son délai, sa procédure et son impact sur le PLU. Rien ne permet, aujourd'hui, aux citoyens que leurs remarques soient prises en compte ni que celles-ci remettent en cause le PLU, fussent-elles justifiées.

Enfin, pour que la concertation soit effective, le décideur devrait justifier l'intégration ou la non-intégration des remarques formulées lors de la concertation. Ainsi, l'intérêt de cette justification permettrait un vrai dialogue et il serait possible de contester cette décision devant le juge car, actuellement, celui-ci ne peut pas invalider un PLU qui ferait fi des observations du public.

La participation du public se pratique aussi sur les autres outils, tels les ZPPAUP et AVAP. Le problème majeur du PLU est d'être dépendant d'un projet politique donc victime de sa volatilité.

Arnaud de Lajartre pense cependant que la participation du public est justifiée lors de l'enquête publique comme le montre l'exemple du PLU d'Angers (160 000 habitants) qui est actuellement encore un POS car le PLU a été annulé par le tribunal administratif de Nantes du fait, entre autre, que l'expertise d'une association de l'Anjou n'a pas été prise en compte ni pendant la concertation ni pendant l'enquête publique. L'avantage de l'enquête publique est d'avoir un dépôt des éléments aux débats très formels. Or, le rapport de présentation du PLU ne ferait pas suffisamment état des éléments apportés par le public.

Sybille Madelain Beau a voulu donner quelques perspectives sur ce que pourrait être le PLU. Aujourd'hui, la rédaction d'un PLU n'est pas contraignante en terme de contenu et l'article L.123-1-5 7°du Code de l'urbanisme ne suffit et ne suffira pas à la protection du patrimoine. Identifier le patrimoine remarquable ne doit pas servir de caution pour avoir un PLU patrimonial. À son sens, le PLU doit aussi bien assurer la réhabilitation du tissu ancien que prévoir le développement urbain en continuité avec l'existant. Pour cela il devra comprendre:

- 1/ Une analyse détaillée de l'histoire du développement de la ville et de sa composition urbaine et paysagère;
- 2/ Un diagnostic précis du patrimoine urbain paysager avec ses éléments singuliers et ensembles constitués ;
- 3/ Un règlement pédagogique mais contraignant pour s'assurer de la qualité des travaux de restauration ;
- 4/ Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) concernant les secteurs à requalifier ;
- 5/ Des orientations suffisamment précises concernant les secteurs à urbaniser. Même si les OAP ne sont pas directement opposables aux maîtres d'ouvrage, elles devront être compatibles avec des schémas.

### DÉBAT AVEC LA SALLE

Alexandre Mélissinos, plutôt pessimiste, a rappelé qu'il avait réalisé le 1<sup>er</sup> POS patrimonial à Bordeaux en 1968. Pour lui, nous sommes dans un processus de régression. Un POS ou un PLU ne peut être un outil adapté car cela nécessiterait qu'il y ait des personnes compétentes pour identifier le patrimoine. Or, aujourd'hui, les PLU sont élaborés par des personnes qui n'ont pas de capacité à réaliser de vrais projets.

L'inventaire devrait être dynamique et non juste descriptif, avec une réelle lecture du bâtiment et une mise en perspective. Et, en termes de moyens, réaliser des PLU ou PLUI de qualité est impossible car, aujourd'hui, un chargé d'étude coûte entre 800 € et 1 000 € par jour.

Le PLU ne peut pas être non plus qu'une question de façade. Actuellement, l'État impose la tromperie comme authenticité où une tuile en plastique vaut une vraie tuile.

La question de l'avis conforme pose aussi un problème : il dépérit et si cela tombe entre les mains du maire cela sera

De plus, en termes d'avantages fiscaux, rien ne dit que ce qui était applicable pour les ZPPAUP le sera pour les PLU patrimoniaux. Il reste un problème de coûts : un secteur sauvegardé demande un budget d'un million d'euros environ, or un maire ou une intercommunalité ne peuvent pas voter un tel budget.

Michel Couderc, président de l'association La Mirande à Agen, a participé au PLUI, qu'il juge remarquable du fait qu'il ait été réalisé par des équipes de personnels d'État. Cela a donné lieu à une carte parlante et utilisable. C'est un outil intéressant mais qui nécessite des centaines de réunions et donc qui mobilise beaucoup de temps. L'association a fait un recours pour excès de pouvoir contre un zonage abusif. Au niveau des élus, ils ont un PLUI qu'ils voulaient au départ. Pour lui, la participation du public ne peut pas gêner les maires qui feront ce qu'ils ont décidé de faire.

Louis Faniez, avocat et copropriétaire d'un monument historique sur l'île de la Réunion, pense que, quels que soient leurs bords politiques, les élus partent du principe que le patrimoine gêne le développement urbanistique et ne veulent pas l'intégrer dans leurs documents d'urbanisme. Les élus n'ont pas conscience que le patrimoine communal est un avantage. Pour lui, les PLU seront des coquilles vides. Le PLU ne doit pas être inattaquable par les citoyens.

François Bach, délégué Centre de la SPEEF, a rappelé que si une association est agréée défense de l'environnement, il faut qu'elle demande à participer à l'élaboration du PLU. Il a souligné l'obligation pour une municipalité de recevoir les représentants de l'association même s'il n'y a plus d'obligation de les faire participer. C'est pour cette raison, qu'il est essentiel pour lui qu'il y ait un travail en amont entre les élus et associations et que la rencontre ne se fasse pas seulement lors de l'enquête publique. Le travail des associations, c'est aussi de montrer que l'on n'est pas contre la municipalité.

Paul Iognat, vice-président de l'association de la Renaissance de la Doutre, à Angers, trouve que l'enquête publique n'est pas moins importante que la concertation. C'est un moyen privilégié, certes en bout de chaîne, pour se faire écouter par les commissaires-enquêteurs. Sept associations ont d'ailleurs déféré le juge pour dire qu'elles n'avaient pas été entendues.

Gilbert Cassin, président de l'association Montreal en Bourgogne, mais aussi ancien avocat et élu, a voulu rappeler qu'il fallait surtout mobiliser les électeurs.

François Méhau, commissaire enquêteur, est revenu sur son rôle qui vise à enrichir le débat public. Pendant l'enquête, le commissaire dispose d'une foule de moyens pour faire amender le projet. Les discussions avec le maire sont centrales pour le faire changer d'avis. Son avis, qui doit être de plus en plus motivé, lui permet d'émettre des réserves (équivalent à un avis défavorable) qui représentent un élément décisif devant les tribunaux.

Isabelle de Bodinat, avocate à Angers, chargée de nombreux dossiers contre l'éolien, trouve un vrai intérêt au PLU dans les recours contre les éoliennes et la préservation du paysage. Il peut être une coquille vide comme un outil intéressant.

Le Bâtonnier de La Bretesche a conclu ces journées sous forme d'« homélie » en racontant qu'il avait été frappé lorsque le pape Benoit XVI avait expliqué, au collège des Bernardins, comment était née la grande musique occidentale : pour les moines, chanter une fausse note était un péché grave car elle portait atteinte à l'harmonie de l'humanité. On en revient donc toujours à la notion d'harmonie, fil conducteur de ce colloque. Est-elle universelle ? L'Unesco proclame bien la valeur universelle d'un bien patrimonial...

#### Tous nos remerciements à nos mécènes :

Axa Les Annonces de la Seine et le groupe Compagnie Immobilière de Restauration

### Ainsi qu'aux étudiants présents :

De la Faculté Jean Monnet Université Paris Sud 11 - Sceaux De l'Université Montesquieu- Bordeaux IV De l'École de Chaillot De l'Université Paris-Dauphine De l'Institut Droit Art Culture Lyon III De l'École de Formation du Barreau De l'École du Louvre