

N° 24

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexé au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, autorisant l'approbation d'une convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe.

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourgen, Pierre Mazeas, Michel d'Aillières, Emile Dédet, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Geston, Michel Aloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard Moussoux, Noël Bertier, André Betten-court, Michel Caldaguès, Auguste Caralet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriat, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cosé-Brisac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloucq, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longuepue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Moni, Jean Narali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Séat : 494 (1985-1986).

Traité et conventions. — Europe - Patrimoine architectural.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| Introduction : La consécration juridique sur le plan international de vingt années de coopération européenne en matière de protection du patrimoine architectural | 3 |
| I. — La protection du patrimoine architectural : des conceptions élargies | 5 |
| II. — Le contexte et les préoccupations d'une politique de protection du patrimoine architectural | 7 |
| A. — <i>Le renouvellement des préoccupations d'une politique de sauvegarde du patrimoine architectural</i> | 7 |
| B. — <i>L'intégration des politiques de sauvegarde au large contexte des interventions publiques</i> | 8 |
| III. — La volonté de renforcer la coopération européenne et d'associer plus étroitement la collectivité à un effort dont les pouvoirs publics nationaux conservent toutefois la direction | 8 |
| A. — <i>La reconnaissance du rôle fondamental des pouvoirs publics</i> | 9 |
| B. — <i>La nécessaire participation de la collectivité</i> | 10 |
| C. — <i>La coordination européenne des politiques de conservation</i> | 10 |

Mesdames, Messieurs,

La Convention du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985, a été signée le jour même par notre pays.

Elle marque la consécration juridique sur le plan international de vingt années de coopération européenne en matière de patrimoine architectural. Elle offre simultanément un nouveau cadre de coopération pour les États membres du Conseil de l'Europe, et le cas échéant, d'autres États.

C'est en 1963 que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pris l'initiative de promouvoir une coopération intergouvernementale en matière de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine architectural. Revenant sur ce sujet au lendemain d'une première Conférence européenne des ministres responsables de ce domaine, tenue à Bruxelles au mois de novembre 1969, elle a attiré l'attention du Comité des ministres, dans sa *Recommandation 589* (1970) sur l'opportunité de la création d'une Charte qui énoncerait les « principes généraux de la sauvegarde et de la réanimation » du patrimoine, et qui préparerait l'élaboration dans un second temps d'une Convention européenne.

Cette *Charte*, élaborée sous les auspices de l'Organisation, a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en septembre 1975. Elle marquait une étape importante dans les conceptions européennes en matière de conservation du patrimoine bâti, car elle insistait déjà sur la nécessité de la rattacher au cadre plus général de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, et de la vie économique et sociale.

Plusieurs années de négociations internationales ont ensuite conduit à l'élaboration de la convention qui nous est aujourd'hui soumise.

Signée par dix-huit États (Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République Fédérale Allemande, Royaume-Uni, Suède, Turquie), la convention entrera en vigueur lorsque ces États l'auront ratifiée. A ce jour aucun ne l'a encore fait ; mais il convient d'observer qu'elle a été ouverte à la signature il y a moins d'un an.

La convention reflète les conceptions européennes en matière de protection du patrimoine architectural. On y dénote trois tendances majeures :

— une définition extensive du patrimoine architectural répondant à une multiplication des raisons de s'intéresser aux bâtiments du passé.

— Corollaire de la tendance précédente, un élargissement des préoccupations qui animent la politique de protection du patrimoine, qui invite à la mieux rattacher au contexte plus large des interventions publiques.

— une volonté de renforcer la coopération européenne et d'associer plus étroitement la collectivité à un effort dont les pouvoirs publics conservent la direction.

I. — La protection du patrimoine architectural : des conceptions élargies.

Suivant le mouvement général des idées, la protection du patrimoine architectural s'est progressivement étendue à de nouveaux domaines, répondant à des critères d'intérêt de plus en plus nombreux. La Convention de Grenade reflète cette conception élargie du patrimoine architectural.

Naguère, quand prédominaient les conceptions classiques d'une histoire événementielle principalement écrite par les puissants, la protection du patrimoine privilégiait les critères traditionnels d'ancienneté, et de rattachement à de grands événements ou à de grands personnages. Un soin tout particulier était de ce fait réservé aux réalisations monumentales, issues des commandes de la royauté, de l'église ou d'une noblesse en quête de prestige.

Aujourd'hui, le champ d'investigation de l'histoire s'est considérablement élargi sous l'influence de Marc Bloch, de Lucien Fèvre et de ce que l'on appelle « l'école des Annales » dont le regretté Fernand Braudel fut un des piliers. On s'intéresse désormais également aux dimensions les plus quotidiennes de l'existence de toutes les couches de la société, et l'on cherche à travers les phénomènes économiques et sociaux, à cerner les lentes, mais profondes mutations d'une civilisation. La notion de patrimoine architectural s'est élargie sous l'influence de ce nouvel intérêt pour le passé et sans abandonner en rien la conservation de la cathédrale ou du château, on tente de préserver également le vieux lavoir, ou l'ancienne usine.

Aussi, l'article premier de la Convention de Grenade, qui définit la notion de « patrimoine architectural », lui fixe-t-il des frontières très élargies.

Il en retient trois composantes principales : les monuments proprement dits, les ensembles architecturaux, à condition qu'ils soient suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation géographique, et enfin, les sites, ces derniers étant entendus comme des « oeuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construits ».

Ces bâtiments doivent, pour être considérés comme patrimoine architectural présenter un intérêt particulier que cernent fort lâchement des critères aussi vagues que nombreux : intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique. Il s'agit là évidemment d'une énumération purement indicative qui laissera aux pouvoirs publics nationaux une très large marge d'appréciation dans la détermination des constructions qui méritent leur protection.

II. — Le contexte et les préoccupations d'une politique de protection du patrimoine architectural.

La Convention de Grenade reflète le souci justifié des gouvernements européens de dépasser la simple conservation des bâtiments du passé, et d'ouvrir davantage le patrimoine architectural sur la vie contemporaine. Ce souci se traduit à la fois par un élargissement des préoccupations d'une politique de sauvegarde, et par leur intégration dans le contexte plus vaste des interventions publiques.

A. — *Le renouvellement des préoccupations d'une politique de sauvegarde du patrimoine architectural.*

A la préoccupation traditionnelle d'une conservation des grandes oeuvres architecturales du passé, s'ajoute désormais, du fait de l'extension de la notion de patrimoine architectural, le souci de son adaptation à la vie contemporaine.

Certes la motivation culturelle classique demeure, et la Conférence mondiale sur les politiques culturelles de 1982, qui a fortement influencé les rédacteurs de la Convention de Grenade insistait sur la nécessaire dimension « conservation du passé », de toute politique de sauvegarde.

Cependant la convention ajoute à cette motivation traditionnelle deux considérations complémentaires :

— la conservation intégrée du patrimoine constitue un facteur important de l'amélioration du cadre de vie. Cette considération, qui s'est traduite au cours de ces dernières années, par exemple, par la rénovation des quartiers anciens des centre-villes, est prise en compte par les articles 11 et 12 de la convention.

L'article 11 encourage l'adaptation des bâtiments anciens à des usages nouveaux, qui peuvent en faciliter l'entretien et la sauvegarde, notamment sur le plan financier, mais précise que cette utilisation doit en respecter le caractère historique et architectural. L'article 12 pose cette même condition à l'ouverture au public dont elle reconnaît par ailleurs l'intérêt.

— D'autre part, si la conservation des biens constitue une charge, elle est aussi source de revenus et de création d'emplois : aussi ne doit-on pas négliger le rôle économique de toute politique de sauvegarde du patrimoine architectural. Aussi l'article 16 insiste-t-il sur la nécessité de favoriser le développement des professions et des corps de métiers qui y contribuent.

B. — *L'intégration des politiques de sauvegarde au large contexte des interventions publiques.*

Pour toutes ces raisons, les politiques de sauvegarde du patrimoine architectural doivent s'intégrer harmonieusement dans le contexte général des interventions publiques.

C'est ce qu'encourage l'article 10 de la convention en insistant sur les liens qui l'unissent :

- à l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, et aux procédures d'autorisation des travaux.
- aux programmes de restauration et d'entretien du patrimoine, et aux politiques générales en matière de culture, d'environnement.

D'une façon générale, l'article 13 en déduit la nécessité d'une coopération étroite entre les différentes administrations concernées.

L'article 6 prévoit, en complément, des mesures de soutien financier qui vont du financement direct aux facilités fiscales, et à toutes les mesures susceptibles d'encourager le mécénat et les initiatives privées.

L'article 8 attire l'attention sur les dangers que présente la pollution, et insiste sur la nécessité de développer la recherche sur les moyens de prévenir les dommages qu'elle cause aux bâtiments.

III. — La volonté de renforcer la coopération européenne et d'associer plus étroitement la collectivité à un effort dont les pouvoirs publics nationaux conservent toutefois la direction.

Si la Convention de Grenade reconnaît aux pouvoirs publics nationaux un rôle prépondérant dans la sauvegarde du patrimoine architectural, elle insiste également sur l'utilité d'associer plus étroitement la collectivité et de développer la coopération européenne.

A. — *La reconnaissance au rôle fondamental des pouvoirs publics.*

Aux termes de la convention, les pouvoirs publics nationaux se voient assigner un rôle directeur en matière de sauvegarde ou patrimoine, suivant quatre orientations majeures :

— *Première orientation* : l'identification des biens à protéger. On a vu le caractère extrêmement vague de la définition du « patrimoine architectural » donnée à l'article 1. Dans ces conditions, les autorités publiques disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans l'inventaire des biens méritant d'être protégés.

— *Deuxième orientation* : la responsabilité de mettre sur pied un régime légal de protection des biens inventoriés. Aux termes de l'article 3 il revient à chacun des États, voire, suivant la législation, aux régions, d'en définir lui-même les modalités.

Soulignons que la France pour sa part dispose d'ores et déjà d'un ensemble complet de dispositions parfaitement conformes aux recommandations de la convention et qui, de ce fait, ne devront subir aucune adaptation particulière. Celles-ci sont contenues dans trois textes :

- la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;
- la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments et des sites de caractère historique, artistique, légendaire ou pittoresque ;
- enfin, la loi du 4 avril 1962 sur les secteurs sauvegardés.

— *Troisième orientation* : l'exercice effectif de la protection du patrimoine architectural par une double procédure d'autorisation et de contrôle. L'article 4 de la convention confie en effet le soin aux pouvoirs publics d'apprécier les aménagements ou adaptations qui peuvent être acceptés sans risque de défigurer ou de dégrader une construction classée. En France, les autorités compétentes sur ce sujet sont :

— pour les monuments, la direction du patrimoine au sein du ministère de la Culture.

— pour les sites, la direction de l'architecture, au sein du ministère de l'Équipement et de l'Urbanisme.

Ces deux directions administratives, tout en statuant souverainement, s'appuient cependant sur les avis consultatifs de divers organismes spécialisés : les commissions départementales et nationales des sites, l'inspection générale des monuments historiques.

— *Quatrième orientation* : une gamme étendue de moyens à l'égard des particuliers. Ceux-ci comprennent :

- des mesures incitatives, d'ordre financier et fiscal (article 6) ;
- des pouvoirs de contraintes : les paragraphes c) et d) de l'article 4 reconnaissent aux États le pouvoir de mettre en demeure un propriétaire d'effectuer des travaux, voire de l'exproprier ;
- des pouvoirs de sanctions : en cas d'atteinte au patrimoine architectural, l'article 9 autorise les pouvoirs publics à exiger la destruction d'une construction de façon à restituer l'état antérieur du bâtiment protégé.

B. — *La nécessaire participation de la collectivité, passant par une sensibilisation et une information du public.*

L'article 14 de la convention tire la conséquence inévitable d'un élargissement du patrimoine protégé dont la charge d'entretien ne saurait être assurée par les seuls pouvoirs publics mais doit être partagé par toute la collectivité grâce à une plus grande participation des collectivités territoriales, des institutions culturelles, des associations à but non lucratif, du mécénat...

Ceci suppose le développement parallèle de politiques d'information et de sensibilisation du public, qu'encourage l'article 15.

C. — *La coordination européenne des politiques de conservation.*

La seconde partie de la convention tend à susciter une coopération européenne plus étroite en faveur du patrimoine. Elle pose les principes d'une « coordination européenne des politiques de conservation » recouvrant une concertation des parties sur les orientations politiques à concevoir dans le monde contemporain, ainsi qu'un échange plus actif d'expériences et de personnes (articles 17, 18 et 19).

Le caractère évolutif de la convention est souligné par la création d'un « Comité d'experts », prévue à l'article 20, chargé de suivre l'application du texte, de proposer des amendements, ou de formuler des recommandations suivant l'évolution de la situation et des besoins.

Enfin l'article 21 prévient des conflits de normes éventuels en précisant que les dispositions de la convention ne portent pas atteinte à l'application de dispositions spécifiques plus favorables qui seraient

contenues dans la « Convention concernant le patrimoine mondial, culturel et naturel » adoptée par la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. le 16 novembre 1972, ou dans la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe en 1969.

Les *dispositions finales* de la convention, réparties sur les articles 22 à 27, ne se démarquent pas du modèle habituel aux accords élaborés par le Conseil de l'Europe. Signalons toutefois que la France ne compte pas émettre les réserves autorisées à l'article 25.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'émettre un *avis favorable* à l'approbation d'une convention qui, n'imposant par ailleurs aucune modification de la législation française, marque sur le plan européen la volonté de la France de sauvegarder un patrimoine architectural particulièrement riche.

*
* *
*

Votre commission des affaires étrangères, de la Défense, et des Forces armées, après en avoir débattu au cours de sa réunion du 22 octobre a décidé d'émettre un *avis favorable* à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 494 (1985-1986).