



HAL
open science

Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Les enjeux de la loi LCAP en matière de patrimoine. *Juris art etc. : le mensuel du droit et de la gestion des professionnels des arts et de la culture*, 2017, 44, pp.18. halshs-02201182

HAL Id: halshs-02201182

<https://shs.hal.science/halshs-02201182>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES ENJEUX DE LA LOI LCAP EN MATIERE DE PATRIMOINE

La politique culturelle menée par l'Etat et par les différentes collectivités territoriales n'a pas seulement une importance symbolique incontestable, les financements qui y sont affectés ont des incidences qui vont bien au-delà de la culture.

Le patrimoine est traditionnellement la composante essentielle de cette politique culturelle. Depuis quelques années la progression la plus forte des dépenses culturelles de l'Etat ne concerne plus le patrimoine, mais le spectacle vivant, dont la place croissante est illustrée par le fait que la loi LCAP traite d'abord de ce dernier. Néanmoins, en chiffres absolus, et de manière logique, le patrimoine demeure le principal poste des dépenses culturelles de l'Etat et des collectivités territoriales. Une loi pour « moderniser » (le terme est employé dans la loi) les dispositions relatives au patrimoine était demandée depuis plusieurs années. Le centenaire de la loi de 1913 sur le patrimoine était l'occasion toute trouvée d'adopter un nouveau texte mais, pour différentes raisons, celui-ci a pris du retard, il est représenté par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Les dispositions de la loi relatives au patrimoine sont constituées par un titre II « Dispositions relatives au patrimoine culturel et à la promotion de l'architecture », avec un premier chapitre intitulé « Renforcer la protection et améliorer la diffusion du patrimoine culturel » (articles 55 à 69), un deuxième chapitre intitulé « Réformer le régime juridique des biens archéologiques et des instruments de la politique scientifique archéologique » (articles 70 et 71, qui modifient des dispositions du code du patrimoine et en ajoutent d'autres), un chapitre III intitulé « Valoriser les territoires par la modernisation du droit du patrimoine et la promotion de la qualité architecturale » (articles 72 à 92). Un titre III est relatif à des habilitations à légiférer par ordonnance, un chapitre II de ce titre étant une habilitation à compléter et modifier le code du patrimoine. C'est dire que d'autres dispositions relatives au patrimoine sont à attendre, elles prendront la forme d'ordonnances.

Les préoccupations sont orientées autour de deux thématiques, celle de la protection et celle de la valorisation, la première n'étant pas exclusive de la seconde.

I – L'ENJEU DE LA PROTECTION

Pourquoi parler d'un enjeu pour la protection ? Celle-ci n'est-elle pas, depuis longtemps, une préoccupation des pouvoirs publics, depuis qu'une prise de conscience de la nécessité de protéger le patrimoine a eu lieu, différentes lois ayant été adoptées après la loi emblématique de 1913 ? En réalité la politique de protection doit s'adapter aux nouvelles données politiques, économiques, sociales, elle est toujours à reprendre car il faut adapter les textes du fait du surgissement de nouvelles questions auxquelles les textes existants ne permettaient pas d'apporter de réponse.

Parmi les nouvelles questions, il en est une qui dépasse largement le cadre de notre pays, mais dont les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser, il s'agit du trafic illicite de biens culturels, un tel commerce s'étant développé à la faveur des conflits, notamment au Moyen-Orient (le trafic des œuvres d'art vient en troisième position dans le monde derrière le trafic de drogue et le trafic d'armes).

La loi réforme le régime juridique des biens archéologiques mobiliers. Une protection accrue est instituée pour les biens meubles archéologiques mis à jour à la suite de fouilles archéologiques ou de découvertes fortuites réalisées sur des terrains dont la propriété a été acquise après l'entrée en vigueur de la loi : s'inscrivant dans la logique de plusieurs lois précédentes – au demeurant récentes, la protection du patrimoine archéologique n'ayant fait l'objet d'une prise de conscience que depuis quelques années – la loi de 2016 institue une présomption de propriété au profit de l'Etat des biens découverts soit à la suite de recherches soit de manière fortuite (art. L. 541-4 du code du patrimoine).

L'Etat peut transférer à titre gratuit la propriété des biens archéologiques mobiliers lui appartenant à toute personne publique qui s'engage à en assurer la conservation et l'accessibilité sous le contrôle scientifique et technique des services chargés de l'archéologie. L'Etat peut également revendiquer, dans l'intérêt public, pour son propre compte ou pour le compte de toute personne publique qui en fait la demande, la propriété des biens archéologiques mobiliers, moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou à dire d'expert désigné conjointement.

La loi modifie l'article L. 522-7 du code du patrimoine relatif au rôle des collectivités territoriales. Celles-ci ont (peuvent avoir) des services archéologiques qu'elles organisent et financent. Ces services sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'Etat. La loi ajoute une disposition, longuement débattue entre les deux assemblées (notamment quant au champ d'intervention des services locaux), selon laquelle ces services contribuent à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie qu'ils réalisent et à la diffusion de leurs résultats et peuvent participer à l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie réalisées sur le territoire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales dont ils relèvent.

Il faut placer également sous le pavillon de la protection les dispositions relatives aux Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) : au fil du temps les œuvres acquises par ces derniers se sont accrues dans des proportions considérables, des bâtiments parfois prestigieux ont été construits pour les accueillir. Certains conseils régionaux avaient émis l'idée de revendre certaines œuvres pour en acquérir d'autres. Dans la majorité des cas les biens acquis n'étaient pas protégés par l'inaliénabilité car entrant, non dans le domaine public, mais dans le domaine privé de la collectivité du fait de la nature d'association de la plupart des FRAC. Face à ce qui est considéré par les pouvoirs publics comme un risque – cette question, qui dépasse celle des FRAC, étant en débat – les pouvoirs publics se sont émus et ont cherché à mieux protéger les œuvres ainsi acquises.

A cette fin la loi institue un label, qui ne peut être attribué à un FRAC que sous réserve de non aliénation par ce dernier de certaines de ses œuvres. Si le demandeur du label est une personne morale de droit privé à but non lucratif – ce qui est, nous l'avons dit, le cas le plus fréquent – il doit justifier de l'inscription, dans ses statuts, d'une clause prévoyant l'affectation irrévocable des biens acquis par dons ou legs ou avec le concours de l'Etat (ce qui est le cas pour tous les FRAC) à la présentation au public. Ces biens ne peuvent être cédés, à titre gratuit ou onéreux, qu'aux personnes publiques ou aux personnes morales de droit privé à but non lucratif qui se sont engagées, au préalable, à maintenir l'affectation de ces biens à la présentation au public.

La protection impliquait une « modernisation du droit du patrimoine », pour reprendre les termes mêmes de la loi. Cette modernisation passe d'abord par la reconnaissance du patrimoine immatériel (bien que ce dernier ne figure pas sous cet intitulé) qui prend au fil du temps de plus en

plus d'importance et qui n'était pas reconnu comme tel par la loi. C'est désormais chose faite, la loi reprenant la définition donnée par la convention internationale sur le patrimoine immatériel. L'intérêt des populations à l'égard de ce dernier est croissant car il est un vecteur d'identité ou de divertissement et il est facilement associable au patrimoine matériel.

C'est une modernisation en même temps qu'une meilleure protection qu'a recherchées le législateur en matière d'archives : la définition de celles-ci est complétée pour y inclure les archives numériques, les règles de dépôt aux archives communales sont assouplies, et les possibilités de démembrement des archives privés sont limitées.

Le législateur tente, une nouvelle fois, de réorganiser l'archéologie préventive, le rapporteur au Sénat parlant de « tentative de régulation du secteur ». La loi alourdit les contraintes administratives et financières pour les opérateurs (publics ou privés) soumis à agrément, réglemente l'intervention des services archéologiques des collectivités territoriales, modifie (une nouvelle fois) les règles relatives à l'INRAP, les deux assemblées s'étant fortement opposées sur ce point.

La loi entend mieux protéger les biens des collections des musées de France en cas de restauration d'une œuvre ou de mise en péril de celle-ci (en cas de propriétaire défaillant), l'« autorité administrative » pouvant mettre en demeure et, s'il n'y a pas de suite, se substituer, le (au) propriétaire de la collection pour prendre toutes les dispositions nécessaires ou procéder aux travaux conformes aux prescriptions fixées. En cas d'exécution d'office, le propriétaire est tenu de rembourser à l'Etat le coût des travaux effectués par celui-ci, dans la limite de la moitié de son montant. Des « pôles nationaux de référence » peuvent être créés pour rassembler, conserver et valoriser des collections publiques non présentées dans le musée de France qui en est propriétaire, selon des thématiques précises définies préalablement dans un projet scientifique et culturel. L'Etat reconnaît, par une labellisation spécifique, les musées de France candidats qui souhaitent se constituer en pôles de référence. Ce label « est déterminé par l'histoire et la nature particulière des collections du musée candidat ».

II – L'ENJEU DE LA VALORISATION

La seconde orientation est la valorisation, le chapitre III de la loi étant intitulé : « Valoriser les territoires par la modernisation du droit du patrimoine et la promotion de la qualité architecturale ». La loi réforme les articles L. 611-1 et L. 611-2 du code du patrimoine relatifs à la Commission nationale et aux commissions régionales du patrimoine et de l'architecture, avec une extension de leur rôle.

La loi consacre les « centres culturels de rencontre » (qui existaient depuis 1972 sous forme associative), un label étant institué, attribué à toute personne morale de droit public ou de droit privé à but non lucratif qui en fait la demande et qui, jouissant d'une autonomie de gestion, occupe de manière permanente un site patrimonial ouvert au public qu'elle contribue à entretenir ou à restaurer et qui met en œuvre, sur ce site, un projet culturel d'intérêt général en partenariat avec l'Etat, une ou plusieurs collectivités territoriales ou un groupement de collectivités territoriales.

La loi modifie le régime juridique des abords des monuments historiques, la protection étant indissociable de la valorisation. D'une part, un nouveau mode de détermination des abords est établi, la protection au titre des abords s'appliquant désormais aux seuls immeubles « qui forment

avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur »

D'autre part, la loi fusionne plusieurs dispositifs existants (secteurs sauvegardés, ZPPAUP, AVAP), une nouvelle appellation étant instituée, celle de « site patrimonial remarquable ». Sont classés à ce titre « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ». Peuvent être classés, au même titre, « les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur » (art. L. 631-1).

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui a le caractère de servitude d'utilité publique, peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable, il est élaboré, révisé ou modifié en concertation avec l'architecte des bâtiments de France (ABF) qui veille à la cohérence du projet avec les objectifs du site. L'Etat apporte son assistance technique et financière à l'élaboration du plan, et une commission locale du site étant instituée.

La loi donne pour la première fois une définition des domaines nationaux qui sont « des ensembles immobiliers présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et dont l'Etat est, au moins pour partie, propriétaire. Ces biens ont vocation à être conservés et restaurés par l'Etat dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique » (nouvel art. L. 621-34). La liste des domaines nationaux et leur périmètre sont déterminés par décret en Conseil d'Etat sur proposition du ministre chargé de la culture. Les domaines nationaux peuvent comprendre des biens immobiliers appartenant à l'Etat, à des collectivités territoriales, à des établissements publics, voire à des personnes privées. Les parties des domaines nationaux qui appartiennent à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics sont inaliénables et imprescriptibles, elles sont de plein droit intégralement classées au titre des monuments historiques. Dans le cas de cession de l'une des parties d'un domaine national appartenant à une autre personne que l'Etat (ou l'un de ses établissements publics), celui-ci peut exercer un droit de préemption.

La loi fait figurer dans la valorisation la promotion du patrimoine architectural récent (moins d'un siècle) en prenant en compte la « qualité architecturale » (titre V du livre VI du code du patrimoine). Les immeubles, ensembles architecturaux, ouvrages d'art et aménagements parmi les réalisations de moins de cent ans d'âge, dont la conception présente un intérêt architectural ou technique, pouvant recevoir un label. Parallèlement des dispositions sont adoptées pour venir en aide à la profession d'architecte, en difficulté, et, notamment, le seuil de la surface utile de plancher à partir duquel l'intervention d'un architecte est exigée est abaissé de 170m² à 150m².

Si certaines dispositions de la loi peuvent apparaître discutables, celles relatives au patrimoine représentent, pour la plupart, une incontestable amélioration du dispositif de protection existant.

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

