

# Chapitre I

## Le cadre légal

---

Le cadre légal est variable suivant les pays. On peut néanmoins noter une certaine concordance entre les textes et un même souci de protection. Le patrimoine est une préoccupation majeure des Etats et cette préoccupation est présente à des niveaux très différents. Nous nous en tiendrons cependant, en raison même de cette diversité, au cadre légal et réglementaire.

Il apparaît également que les divers dispositifs ont été singulièrement renforcés durant ces dix dernières années et que, dans l'ensemble, les compétences des administrations centrales ont été étendues, ce qui peut paraître paradoxal à l'heure de la décentralisation et de la promotion des régions. La Suisse, par exemple, a fini par accorder à son administration centrale des compétences propres pour la protection du patrimoine; certes assez faibles, elles n'en traduisent pas moins la volonté d'harmoniser les protections et d'assurer la sauvegarde des biens les plus remarquables.

### I - LA FRANCE

En France, la législation est assez complexe et a fait l'objet de très nombreuses modifications au fil des années. Il n'est cependant pas prévu une refonte des textes dans une grande loi du patrimoine comme il en existe dans d'autres pays francophones. On peut cependant noter un très sensible recentrage des compétences patrimoniales sur le ministère de la Culture aux dépens du ministère de l'Equipement.

#### 1 - Le patrimoine naturel et bâti

Les monuments historiques et leurs abords relèvent de la loi déjà ancienne du 31 décembre 1913, plusieurs fois modifiée et complétée, notamment par la loi du 25 février 1943 sur la protection des abords des monuments historiques.

Les ensembles naturels, paysagers et urbains sont régis par quatre lois spécifiques :

- La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.
- La loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés, dite "loi Malraux", du nom du ministre qui en fut l'instigateur.
- La loi du 7 janvier 1983 modifiée portant décentralisation des compétences entre l'Etat et les collectivités locales; elle crée notamment les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).
- La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.
- La loi du 28 février 1997 sur l'instruction des autorisations de travaux et créant la commission régionale du patrimoine et des sites.

La publicité est réglementée par la loi du 29 décembre 1979 modifiée, relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes.

Les règles générales d'urbanisme quant à elles, traitent entre autres de la constructibilité limitée, de la prise en compte des risques naturels, de l'environnement, des risques archéologiques, ainsi que des sites et paysages naturels ou urbains. Ces règles sont opposables à la délivrance du permis de construire, que la commune soit dotée ou non d'un plan d'occupation des sols.

Le plan d'occupation des sols peut identifier les zones soumises à réglementation particulière pour protéger des quartiers, des monuments, des rues, des sites et tous autres secteurs présentant un intérêt esthétique, historique, écologique ou paysager. Le règlement du plan d'occupation des sols peut prévoir de façon très précise toutes les prescriptions urbanistiques, architecturales ou paysagères nécessaires pour protéger les ensembles construits ainsi que les éléments identifiés du paysage, ou pour permettre l'insertion harmonieuse de nouvelles constructions dans le paysage urbain. Le POS peut soumettre à autorisation les démolitions ou les imposer à l'occasion d'un permis de

construire. Il peut enfin délimiter des zones inconstructibles au titre de la protection des espaces naturels et des espaces boisés.

De son côté, la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages prévoit l'élaboration de "directives paysagères" pour des espaces remarquables. Elle renforce la nécessaire prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme et dans l'octroi des diverses autorisations, en particulier du permis de construire.

Le Code de l'urbanisme inclut dans ses dispositions les lois spéciales "d'aménagement et d'urbanisme", entraînant notamment l'interdiction absolue de construire dans certains secteurs :

- La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la "loi montagne".
- La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, la "loi littoral".

## **2 - Le patrimoine archéologique**

La protection du patrimoine archéologique ressort à la fois de textes généraux et de dispositions spécifiques :

- La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et ses modifications.
- La loi validée du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques.
- Le décret du 19 avril 1947 modifié portant règlement d'administration publique concernant les expertises d'objets en provenance de fouilles archéologiques.
- La loi du 15 juillet 1980 relative à la protection des collections publiques contre les actes de malveillance et son décret d'application du 28 avril 1981.
- La loi du 7 janvier 1983 dans sa partie sur les ZPPAUP.
- L'article R. 111.3.2. du code de l'urbanisme.

- Le décret du 5 février 1986 relatif à la prise en compte de la protection du patrimoine archéologique dans certaines procédures d'urbanisme.
- La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes.
- La loi du 18 décembre 1989 relative à l'utilisation des détecteurs de métaux et son décret d'application du 19 avril 1991.
- Le décret du 27 mai 1994 portant création des organismes consultatifs en matière d'archéologie nationale.

## **II - LE QUÉBEC**

Le Québec a engagé une refonte complète des lois et des règlements. Le texte fondateur remonte à 1922, lorsque l'Assemblée Législative du Québec adoptait la loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique. Depuis, des modifications importantes ont été adoptées en 1972 et en 1978. En 1979, le législateur affirme que le patrimoine doit être pris en considération dans l'aménagement du territoire. Enfin le 2 avril 1986 est votée la loi sur les biens culturels.

Une particularité de la loi québécoise est de donner une définition précise des termes utilisés dès le chapitre I. Il peut être intéressant de le noter dans le cadre d'un ouvrage sur le droit comparé :

- Bien culturel : une œuvre d'art, un bien historique, un monument ou un site historique, un bien ou un site archéologique, une œuvre cinématographique, audio-visuelle, photographique, radiophonique ou télévisuelle.
- Œuvre d'art : un bien meuble ou immeuble dont la conservation présente d'un point de vue esthétique un intérêt public.
- Bien historique : tout manuscrit, imprimé, document audio-visuel ou objet façonné dont la conservation présente un intérêt historique, à l'exclusion d'un immeuble.
- Monument historique: immeuble qui présente un intérêt historique par son utilisation ou son architecture.

- Site historique : un lieu où se sont déroulés des événements ayant marqué l'histoire du Québec ou une aire renfermant des biens ou des monuments historiques.
- Bien archéologique: tout meuble ou immeuble témoignant de l'occupation humaine préhistorique ou historique.
- Site archéologique : lieu où se trouvent des biens archéologiques.
- Arrondissement historique: un territoire désigné comme tel par le gouvernement en raison de la concentration de monuments ou de sites historiques qu'on y trouve.
- Arrondissement naturel : un territoire désigné comme tel par le gouvernement en raison de l'intérêt esthétique, légendaire ou pittoresque que présente son harmonie naturelle.
- Aire de protection : une aire environnant un monument historique classé dont le périmètre est déterminé par le ministre.
- Ministre : le ministre de la Culture et des Communications.
- Commission : la Commission des biens culturels du Québec.

Cet effort de vocabulaire pourrait être repris dans les autres pays, voire étendu, de manière à permettre une meilleure cohérence entre les législations nationales et leurs applications.

### **III - LA BELGIQUE**

En Belgique, la Région Wallonne dispose de plusieurs textes régissant le patrimoine immobilier.

La loi du 26 mars 1914 est destinée à préserver le champ de bataille de Waterloo.

La loi du 7 août 1931 est relative à la conservation des monuments et des sites; elle a été modifiée par le décret du Conseil culturel de la Communauté culturelle française du 28 juin 1976 et celui du 17 juillet 1987.

Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1982 règlemente les fouilles pratiquées au moyen de détecteurs de métaux.

Le décret de l'exécutif wallon du 18 juillet 1991, relatif aux monuments, aux sites et aux fouilles, abroge le décret du 17 juillet 1987 et insère dans le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine le livre V concernant les monuments, les sites et les fouilles. Le décret du gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> juillet 1993 ajoute dans ce même code les notions de patrimoine immobilier exceptionnel et de patrimoine populaire wallon.

Deux arrêtés du gouvernement wallon du 29 juillet 1993 précisent ces dispositions : le premier détermine la liste du patrimoine immobilier exceptionnel de la Région wallonne et le second définit les modes de subventionnement.

D'une façon générale, le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine porte, entre autres, sur les permis de lotir et de bâtir, les plans régionaux, les plans de secteur, les plans communaux d'aménagement et les règlements généraux d'urbanisme.

En Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance, c'est-à-dire une loi régionale, du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier abroge la loi du 7 août 1931 et élargit la notion de patrimoine aux ensembles architecturaux et aux sites archéologiques. Elle étend également la notion de conservation et prévoit des mesures fiscales pour les biens classés. Désormais il existe trois niveaux de protection: l'inventaire légal, la liste de sauvegarde et le classement.

Parallèlement des arrêtés d'application ont été pris. Quatre arrêtés du 9 novembre 1993 sont relatifs : aux demandes d'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé; aux demandes d'autorisation d'effectuer des travaux sur un bien inscrit ou classé; à la Commission royale des monuments et des sites de la Région de Bruxelles-Capitale; aux fonctionnaires et agents chargés du contrôle des règles prévues par l'ordonnance du 4 mars 1993.

L'arrêté du 3 février 1994 organise la procédure relative à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites avant la délivrance des autorisations, dont les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés doivent faire l'objet.

Un arrêté du 2 juin 1994 modifie l'arrêté du 9 novembre 1993 sur les demandes d'autorisation d'exécution des travaux sur les monuments protégés.

Enfin, un vieil arrêté royal du 16 août 1824 est toujours en vigueur. Il fixe le régime des églises non classées gérées par les autorités communales.

#### **IV - LE LUXEMBOURG**

Au Luxembourg, le texte fondamental est la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Elle a modifié la loi du 20 février 1968, qui elle-même avait modifié la loi du 12 août 1927.

Le règlement grand-ducal du 4 juin 1984 est relatif à la publicité et porte application de la loi de 1983.

L'innovation législative récente la plus notable est la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat.

Aucun projet de modification de la loi n'est actuellement prévu dans le domaine du patrimoine culturel. Toutefois on estime nécessaire d'envisager un règlement d'application de la loi sur les secteurs sauvegardés.

#### **V - LA SUISSE**

La Suisse connaît un système assez complexe du fait de la répartition des compétences entre la confédération et les cantons.

La confédération a légiféré dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature, ainsi que dans celui des monuments historiques et de l'encouragement à la culture, dans le cadre de la compétence subsidiaire que les cantons lui ont reconnue en matière financière.

L'aménagement du territoire est régi par la loi fédérale relative à l'aménagement du territoire du 22 juin 1979. Cette loi fixe les principes généraux de l'utilisation du sol et les règles de base minimales de planification applicables dans l'ensemble des cantons.

La loi fédérale sur la protection de la nature et des paysages, du 1<sup>er</sup> juillet 1966, a été étendue à la conservation des monuments historiques en 1996. Cette loi impose aux autorités fédérales de ménager, dans l'exercice de leurs compétences, l'"aspect du paysage et des localités", les "sites évocateurs du passé" et les "monuments d'importance nationale", cette dernière mention attestant d'une préoccupation significative de la protection du patrimoine culturel.

La participation financière des autorités fédérales à la conservation des monuments historiques remonte à 1886. Ce texte a été modifié une première fois par un arrêté fédéral du 28 novembre 1950 concernant le crédit pour la conservation et l'acquisition d'antiquités nationales ainsi que le crédit pour la conservation des monuments historiques. Il a ensuite été modifié par l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> février 1996 concernant l'encouragement à la protection de la nature et du paysage ainsi que la conservation des monuments historiques.

Ces dispositions portent sur les modalités d'attribution des subventions destinées à la conservation des monuments historiques et l'acquisition par les autorités de biens jugés d'importance nationale. C'est une compétence subsidiaire financière et de conseil qu'exercent les autorités fédérales au titre de cette législation.

C'est en principe et avant tout au travers des législations cantonales que la protection et la conservation des monuments historiques est conduite en



Suisse. Rappelons à cet égard que les cantons francophones sont le Valais, Genève, Vaud, Fribourg, le Jura et Neuchâtel, certains étant également de langue allemande.

Les législations mises en place varient considérablement d'un canton à l'autre. Certaines sont inspirées du droit français, d'autres du droit italien, d'autres contiennent des normes provenant du droit allemand ancien. Certains cantons n'ont aucune loi spécifique portant protection du patrimoine architectural.

Ainsi plusieurs cantons ont adopté un dispositif légal spécifique aux monuments historiques, autonome par rapport aux règles de l'urbanisme. D'autres cantons ont des dispositions communes pour la protection du patrimoine bâti et pour celle du patrimoine non bâti. Enfin, certains cantons ont intégré dans les règles relatives à l'urbanisme ou à la construction des dispositions spéciales tenant compte de la nature particulière des monuments historiques.

L'élargissement de la notion de monument se manifeste notamment par l'intégration parmi les monuments susceptibles d'être protégés des édifices d'intérêt scientifique, technique ou éducatif. Cela concerne le patrimoine industriel, le patrimoine scientifique et technique ou le patrimoine rural. Dans le canton de Fribourg, le bien à protéger n'est plus caractérisé par une matérialité; la protection se justifie simplement par l'"intérêt culturel", notion à la fois vaste et floue suivant l'approche que l'on peut en avoir.

La protection a progressivement évolué pour retenir des "ensembles", soit centrés autour d'un monument particulier (on parle alors d'"environnement"), soit pris en tant que tels sans la présence d'un monument déterminé. Dans les législations cantonales, les monuments isolés et les ensembles sont protégés par les mêmes textes, mais il y a des cantons qui ne retiennent pas les "ensembles".

Par ailleurs des dispositions spécifiques sont prises par les cantons en application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et peuvent intéresser

directement la protection des monuments. Ainsi à Fribourg, les propriétaires sont tenus de prendre des mesures de conservation et même de restauration sur leurs monuments, mais ils doivent au préalable obtenir l'autorisation de l'autorité cantonale d'effectuer des travaux; cela concerne les zones de protection et les édifices inventoriés.

## **VI - LE LIBAN**

Le Liban dispose d'une législation sur les monuments historiques adoptée le 7 novembre 1933.

Les monuments naturels et les sites relèvent de la loi du 8 juillet 1939.

Ces législations relèvent du ministère de la Culture. Elles traduisent une forte influence du droit français en la matière.

Les procédures d'urbanisme jouent un rôle considérable dans ce pays en reconstruction, en proie à une forte pression immobilière. Le plan directeur d'urbanisme est issu de la loi du 24 septembre 1962 relative à l'urbanisme. Des modifications ont été apportées après 1976, à la suite des situations résultant des destructions de la guerre libanaise. Des normes plus précises portant sur la protection du patrimoine restent cependant à rechercher en fonction des réalités locales (quartiers, sites, paysages, etc.).

## **VII - LA TUNISIE**

La Tunisie, consciente de la richesse de son patrimoine, s'est dotée ces dernières années de procédures destinées à assurer la protection des ensembles archéologiques et historiques.

La loi du 24 février 1994 est relative au code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels. Elle détermine les biens à protéger et les procédures qui leur sont applicables.

Un organisme est particulièrement chargé du patrimoine : l'agence de mise en valeur du patrimoine et de promotion culturelle, dont les compétences sont fixées par la loi du 3 mars 1997, portant modification de la loi du 25 février 1988.

De son côté, l'institut national du patrimoine, au terme du décret du 26 juillet 1993, est compétent pour établir l'inventaire du patrimoine culturel, archéologique, historique, civilisationnel et artistique, pour en assurer l'étude et sa sauvegarde.

Le décret du 24 août 1988 porte organisation administrative et financière des services chargés du patrimoine.

**En conclusion**, on peut noter que l'importance de la législation est liée à l'histoire de chaque société. Les pays de la vieille Europe ont été confrontés plus tôt aux impératifs de la protection de leur patrimoine et ont dû, au fil des ans, adapter leurs règles aux besoins nouveaux. Il faut également rappeler que la France a été pionnière en ce domaine.

