

# L'USAGE DES RÈGLES DE DROIT ET LA RESPONSABILITÉ DEVANT L'UNESCO

**Philippe Cieren**, Service de l'inspection de la direction générale du patrimoine, Ministère de la Culture et de la Communication.

## 1. Constat

### 1.1. Confusion sémantique

L'usage des règles de droit associé à la responsabilité devant l'UNESCO, dans le cas des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, est un sujet qui met en scène des acteurs des sphères privées et publiques ayant des logiques différentes, ainsi que de diverses mesures de reconnaissance des territoires concernés, que l'on peut regrouper sous le terme générique de labels<sup>[1]</sup>. Ces labels se divisent en plusieurs catégories aux incidences et conséquences différentes, comprenant aussi bien des simples marques<sup>[2]</sup> que des servitudes d'utilité publique. Ces dernières

correspondent à une dizaine de mesures protections<sup>[3]</sup> possible.

Ce paysage très diversifié participe à la confusion qui existe dans la terminologie employée par les uns et les autres au sujet des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. Par exemple, on entend régulièrement que telle ou telle ville est « classé à l'UNESCO ». Par voie de conséquence, ces imprécisions sont de nature à brouiller les pistes sur les obligations qui relèvent d'un « label » qualitatif ou d'un « label » protection et sur ce que cela implique. Mais il faut d'abord admettre que l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, aussi prestigieuse soit-elle, n'est *in fine* qu'un label, dispensé par une organisation internationale, sans aucune portée juridique sur le droit des pays qui en sont les bénéficiaires. Les droits nationaux peuvent alors prendre le relais mais seulement de façon volontaire.

1 Un label est un ensemble de règles appliquées à un groupe. De cette façon, l'ensemble des outils réglementaires sont des labels.

2 Patrimoine mondial ; Parc naturel régional (PNR) et Villes et pays d'art et d'histoire (VPAH) = attribués par l'Etat ; Plus beau village de France (PBVF), Plus beau détour de France (PBDF), Petites cités de caractère (PCC) ; Villes et villages fleuris (VVF)...attribués par des groupements de collectivités.

3 Parcs Nationaux, Sites classés et inscrits, MH, Abords/PPM/PPA, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aires de mise en valeur du patrimoine (AVAP), secteurs sauvegardés créés (SSC) et plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Pour la préservation de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) d'un « Bien », l'observation montre que les marquages qualitatifs et réglementaires sont nécessaires simultanément dans la mesure où ils peuvent être complémentaires. En simplifiant quelque peu, on pourrait dire que le terme « label » est celui de la collectivité et implique une démarche de projet tandis que le terme « protection » appartient au langage des services de l'État et conduit, par les servitudes qu'il impose, à borner les interventions des porteurs de projets. Cependant, cette confrontation des genres est intéressante car elle révèle les deux premiers points essentiels du débat :

- 1) L'existence de deux composantes nécessaires à la valorisation du patrimoine, l'une protectrice, l'autre prospective. Si « label » et « servitude » ont en commun de qualifier un monument ou un territoire, les conséquences et les objectifs de l'attribution de l'un ou de l'autre ne sont pas de même nature. Elles ne sont d'ailleurs ni validées, ni gérées par les mêmes entités.
- 2) La question de la protection n'est généralement pas la préoccupation principale des collectivités porteuses de projet UNESCO, qui sont aussi à la recherche de reconnaissance et d'identité pour construire un développement local, notamment pour se différencier par rapport à un système globalisant. Ce principe de protection, trop souvent associé à un risque pour la préservation présuppose que des défaillances sont possibles du côté du gestionnaire du « Bien », généralement, une collectivité territoriale et ses usagers, plus rarement un particulier. Mais on doit s'interroger sur cette répartition binaire des rôles qui met dos à dos des services de l'État, vertueux, et des gestionnaires qui seraient inconséquents... La réalité est, bien entendu, plus positive et nuancée, à commencer par la répartition des rôles et les actions positives des collectivités.

## 12. Equation complexe

Quand il s'agit d'assurer la pérennité de la « valeur universelle exceptionnelle » d'un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial, la mise en œuvre de règles de droit est donc considérée par l'UNESCO, les services de l'État et les « défenseurs » du patrimoine comme un cadre fondamental et une sorte d'assurance du maintien du site. Cela permet effectivement à « l'État partie » de jeter les bases d'un système de contrôle du « Bien ». Cette surveillance, par le biais de servitudes adaptées doit garantir le maintien de la qualité des lieux et la valeur universelle exceptionnelle. Mais l'application des règles de droit, compte tenu de l'évolution des mentalités dans le cadre des processus de décentralisation, est aujourd'hui difficilement envisageable sans le consentement des collectivités, surtout sur de grandes échelles, même si les procédures le permettent. De ce fait, en dehors des cas extrêmes, leur usage se fait plus dans un processus partenarial impliquant le consentement des collectivités.

A cela, se rajoute la difficulté majeure qu'entraîne la tendance très nette de porter de dossiers sur des territoires de plus en plus grands (Bassin minier, Causses-Cévennes...). Mais, d'une part, la structure administrative française, basée sur la compétence communale en matière de gestion du sol n'évolue pas suffisamment sur ce sujet et, d'autre part, les outils réglementaires d'aménagement et de protection ne sont pas adaptés à ces géographies complexes. La mise en place de chartes ou de cahiers de gestion, notamment, ne permet pas de compenser de façon efficace cette difficulté et pousse à une adaptation de nos outils qui sont pour la plupart d'un âge vénérable. Ainsi, on peut observer les difficultés pour la mise en œuvre de règles dans des grands sites comme le Val-de-Loire ou le Bassin minier. Le trop grand nombre de communes concernées et le fait que les règles existantes ne soient pas prévues pour des

grands territoires<sup>[4]</sup> en sont les raisons principales. De ce fait, leur application peut devenir opportuniste permettant ainsi une disparité de traitement selon les sites.

Il faut aussi signaler que l'État n'a pas l'apanage de la mise en place des systèmes protecteurs<sup>[5]</sup>, bien qu'il en soit le porteur principal. Certains sont partagés dès leur conception<sup>[6]</sup> et d'autres sont du ressort des seules collectivités<sup>[7]</sup> mais avec une pérennité incertaine<sup>[8]</sup>. Par ailleurs, dans la plupart des situations, les labels servitudes relevant de l'État sont sollicités par les porteurs de projets comme outil de gestion. Pour les deux ministères concernés, si leurs enjeux sont bien de garantir la pérennité d'un « Bien » UNESCO, la réalité montre que le partenariat avec les collectivités est porteur de dynamiques.

L'importance des labels qualitatifs, dont certains contiennent aussi des contraintes ou relaient celles de l'État n'est pas à négliger. Leur profusion<sup>[9]</sup> atteste de la vitalité de ces démarches. Les principes positifs de promotion qu'ils contiennent les rendent de plus en plus attractifs et ils s'appliquent sur des territoires de plus en plus grands. La motivation pour les obtenir est aussi largement nourrie par des considérations économiques liées au tourisme.

On peut dégager de cette « équation complexe » les deux autres interrogations que je propose :

3) Les conditions variables et variées de mise en place des outils de gestion aboutissent à une grande disparité des systèmes de protection des territoires concernés, y

compris sur un même « Bien », dans le cas des séries. Même si cette variété correspond le plus souvent à la réalité, la préservation peut donc n'être pas assurée de façon égale.

4) L'intérêt de l'usage des règles de droit est à préciser. Sont-elles intéressantes pour leur aspect « labellisant<sup>[10]</sup> », leur pouvoir coercitif, pour le cadre administratif de gestion qu'elles proposent ou encore parce qu'elles permettent d'introduire l'État comme arbitre dans les dispositifs de gestion ? Elles sont par ailleurs complexes à mettre en œuvre, peu évolutives et appartiennent à trois codes et deux ministères.

### 13. Qui fait quoi ?

À tout cela se rajoute une grande complexité du jeu d'acteur. D'abord, il y a deux sphères publiques<sup>[11]</sup> partagées entre deux ministères<sup>[12]</sup> puis le monde associatif<sup>[13]</sup>. Ensuite, l'organisation territoriale française, issue des lois de décentralisation de 1982, a abouti à la gestion souveraine du droit du sol par l'échelon élémentaire communal<sup>[14]</sup>, tandis que la gestion des « Biens », notamment ceux en série implique largement les niveaux de collectivités supérieurs qui ont généralement des moyens plus importants et s'organisent parfois en réseau. Enfin, l'UNESCO, ultime arbitre du système, qui inscrit sur sa liste et dont le seul interlocuteur est l'État, que ce soit au niveau de la demande ou pour le suivi, notamment du plan de gestion.

Dans cette affaire, chaque niveau d'intervention à ses logiques et ses intérêts. On pourrait résumer la situation de la façon suivante : aux collectivités le rôle du proprié-

4 Y compris des procédures telles que les sites classés et inscrits, les directives territoriales, les DTADD...

5 Parcs Nationaux, Sites classés et inscrits, MH, Abords/PPM/PPA, ZPPAUP/AVAP, SSC/PSMV.

6 ZPPAUP et AVAP.

7 POS, PLU, Plu patrimonial, PLU intercommunal, ScoT... certains labels associatifs comme PBVF ont un effet sur la protection en raison des obligations qu'il comporte et du suivi qui est assuré.

8 Peuvent en effet dépendre du cycle électoral municipal.

9 PNR, VPAH, PBVF, PBDP, PCC, VVF...

10 Dans le sens d'un marquage qualitatif.

11 État et collectivités (région, département, intercommunalité, commune).

12 Ministère de la Culture et de la Communication et ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

13 L'ICOMOS, les associations du G8 puis les associations locales.

14 683 communes sont ainsi concernées par une des 38 inscriptions sur la liste du patrimoine mondial dont bénéficie la France.

taire et le projet ; à l'État la responsabilité ; à l'UNESCO la reconnaissance. Mais c'est bien l'État qui est dépositaire puis le garant du maintien de la « VUE ». Il assure ce rôle en mettant en œuvre les règles disponibles du droit national adéquates en amont de la demande pour la consolider et en aval pour compléter le dispositif et en assurer la gestion. Quant aux porteurs de projet, ils attendent le retour sur investissement des efforts fournis. Ils ont, par conséquent du mal à comprendre la nécessité des contraintes réglementaires pour garantir la préservation de la VUE, alors qu'ils sont dans une dynamique de projet de valorisation.

Le croisement des types d'acteurs et des formes d'interventions possibles, (État/collectivités et protections/labels qualitatifs) est bien une réalité. Il faut bien entendu y rajouter le monde associatif qui est devenu, aujourd'hui, par le biais de la concertation et le levier des actions en justice un partenaire obligatoire. Ce foisonnement a de l'intérêt mais il peut aussi contribuer à ralentir la mise en place d'une gestion efficace ou faire perdre de vue l'intérêt général de niveau national.

## 2. La réalité

### 21. L'application des outils en vigueur

Les trente-huit<sup>[15]</sup> « Biens » français peuvent se répartir en catégories comme suit : les monuments isolés, les monuments associés à un territoire, les sites urbains et enfin les grands territoires.

Pour protéger efficacement un monument isolé ou un grand domaine constitué, ce qui est le cas de dix<sup>[16]</sup> « Biens » français, le classement au titre des monuments historiques convient parfaitement. S'agissant de monu-

ments emblématiques, ils étaient déjà tous classés lors de leur inscription. Dans ces situations, par ailleurs largement consensuelles, l'application de la règle de droit est une évidence partagée. Par contre, ce système ne fonctionne pas à Chartres pour préserver les vues lointaines. Un périmètre de protection modifié serait possible, complexe à mettre en œuvre<sup>[17]</sup> et ne contient pas de document de gestion.

Les catégories suivantes ont toutes un point commun qui est de comprendre des emprises concernées par la « VUE » qui n'étaient soumises à aucune protection lors de l'inscription. Ces territoires à gérer par la suite, dans le cadre de la gestion des sites sont variés, paysagers, urbain ou les deux à la fois, avec une grande amplitude de qualités patrimoniales. De plus, ils ont des statuts domaniaux et administratifs différents.

Pour ce qui est des onze sites urbains<sup>[18]</sup>, ce sont les mesures de type ZPPAUP ou secteur sauvegardé qui sont les plus cohérentes, associées aux protections monuments historiques. C'est généralement ce qui se passe mais les protections ne sont pas toujours optimales. Il y aurait une logique à ce que soit appliqué le niveau de protection adaptée, en fonction de la nature patrimoniale du site. Mais, Paris et Provins, notamment, pour qui un secteur sauvegardé serait logique, démentent cette hypothèse. La ville du Havre est également insuffisamment protégée. Les protections d'ensembles urbains ZPPAUP/AVAP et PSMV sont adaptées pour des échelles intermédiaires dans des contextes urbains mais sont moins efficaces pour des entités paysagères.

17 Notamment parce qu'il interviendrait sur des communes voisines et que leur refus d'adhésion volontaire entraîne le passage par le conseil d'Etat.

18 Arles, monuments romains et romans ; Bordeaux, Port de la Lune ; Centre historique d'Avignon : Palais des papes, ensemble épiscopal et Pont d'Avignon ; Cité épiscopale d'Albi ; Le Havre, la ville reconstruite par A. Perret ; Paris, rives de la Seine ; Places Stanislas, de la Carrière et d'Alliance à Nancy ; Provins, ville de foire médiévale ; Site historique de Lyon ; Strasbourg, Grande-Île ; Ville fortifiée historique de Carcassonne.

15 Fin 2012.

16 Abbaye de Saint-Savin-sur-Gartempe ; abbaye cistercienne de Fontenay ; beffrois de Belgique et de France ; cathédrales d'Amiens ; cathédrale de Bourges ; cathédrale de Chartres ; cathédrale Notre-Dame, Ancienne abbaye Saint-Rémi et palais de Tau à Reims ; Palais et parc de Fontainebleau ; Palais et parc de Versailles ; Pont du Gard.

Quand un monument est associé à un territoire, ce qui correspond à sept cas<sup>[19]</sup>, la situation se complique par rapport à un monument isolé. Le classement des monuments formant le fondement de ces sites était, là aussi, acquis depuis longtemps. Par contre, pour les territoires alentours, les situations sont variées. Par exemple, le Mont-Saint-Michel est majoritairement entouré d'espaces paysagers et de villages, à Orange l'environnement est urbain et à Vézelay un paysage naturel entoure une partie urbaine. Pour les "Biens" de cette catégorie, les évolutions après l'inscription ont été différentes. Cependant elles montrent toutes qu'il y a de grandes difficultés pour mettre en place les règles de droit qui seraient adaptées. Pour les sites de cette catégorie, qui correspondent à un ensemble paysager bien défini et relativement homogène<sup>[20]</sup>, le site classé est probablement la mesure la plus radicale mais difficile à appliquer dans le contexte actuel bien qu'il soit juridiquement possible de passer en force. Le cas de la vallée de la Vézère (inscription en 1979) illustre bien cette difficulté tant les mesures de protections adaptées tardent à venir.

## 22. Evolution vers séries et grands territoires

Les six derniers français inscrits sont de très grands territoires<sup>[21]</sup>, c'est la tendance. C'est évidemment un stade de complexité supplémentaire, parce que les échelles entreprises augmentent et avec elles, la variété et le nombre de chaque composante. La modélisation est difficile. Force est de constater que les règles de droits dont nous disposons sont très

difficiles ou impossible à mettre en œuvre. Pour le canal du Midi (inscription en 1996), le classement au titre des sites d'une emprise plus large que le domaine fluvial n'aboutit pas encore et les classements au titre des monuments historiques ne concernent que quelques rares ouvrages le parcourant. Il est tout aussi surprenant de constater que le classement au titre des sites de la Vallée de la Vézère et de ses grottes (inscription en 1979) n'est pas encore fait. Pour le Val-de-Loire<sup>[22]</sup>, aucune solution d'ensemble n'a été trouvée depuis 2000 et pour le Bassin minier<sup>[23]</sup>, il faudra très longtemps pour que soient validés les protections monuments historiques et les AVAP adaptées, dispersées sur une grande distance. Pour les Causses-Cévennes<sup>[24]</sup> (2011), le travail ne fait que commencer et ce ne sont probablement pas les règles de droit en vigueur qui sont adaptées.

La question des séries en tant que telles ne doit pas être oubliée. Chaque partie doit d'abord obéir à sa propre logique territoriale. Par contre, ces groupements imposent d'avoir une gouvernance d'ensemble pour assurer la cohérence et le maintien de la VUE au niveau de chaque partie. C'est plus simple quand il s'agit d'éléments homogènes, comme les beffrois, moins facile quand la série est plus variée comme c'est le cas pour les treize fortifications de Vauban.

Les quatre derniers sites UNESCO correspondent à des sites naturels<sup>[25]</sup> qui relèvent pour partie de classement au titre des sites et pour partie d'autres procédures relevant de problématiques écologiques.

19 Basilique et colline de Vézelay ; Chemins de St-Jacques-de-Compostelle en France (ensemble) ; De la grande saline de Salins-les-Bains à la saline royale d'Arc-et-Senans ; Fortifications de Vauban ; Juridiction de Saint-Émilion ; Mont-Saint-Michel et sa baie ; Théâtre antique et ses abords et « Arc de Triomphe » d'Orange.

20 Vézelay, Saint-Émilion, certains des treize sites Vauban.

21 Canal du Midi ; Causses et les Cévennes ; Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes ; Sites préhistoriques et grottes ornées de la vallée de la Vézère ; Val de Loire ; Bassin minier.

22 Val-de-Loire = 2 régions, 4 départements, 159 communes.

23 Bassin minier = 87 communes, liste issue d'une mission interministérielle pour « l'après-mine ».

24 Causses Cévennes = 125 communes, 4 départements, 2 régions.

25 Golfe de Porto ; « Lagons de Nouvelle-Calédonie, diversité récifale et écosystèmes associés » ; Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion ; Pyrénées, Mont-Perdu.

### 23. Le périmètre des biens et des zones tampons

Le périmètre des biens et des zones tampons est aussi un sujet qui conditionne l'application et la gestion des règles de droit. En effet, certains sites ont une définition très évocatrice mais imprécise pour ce qui est de sa cartographie. Il en va de même pour les zones tampons qui sont bien moins définies et pour lesquelles les deux ministères concernés font actuellement un gros travail de « rattrapage ».

Comme l'application des règles de droit impose que les propriétaires soient avertis des servitudes qu'ils subissent, l'absence de référence cadastrale au niveau du dossier UNESCO impose de reporter l'exercice de définition au niveau de la gestion, avec toutes les difficultés que cela suppose, et le temps que cela demande. Ainsi, le Mont-Saint-Michel, a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial avec comme simple définition : « Le Mont-Saint-Michel et sa baie ». Cela a conduit les gestionnaires à commander une étude paysagère pour définir ce que recouvrait cette définition très parlante mais très imprécise. De la même façon, pour les chemins de Saint-Jacques, le « Bien » comprend sept tronçons du GR 65 (157 km) sans qu'on sache quelles limites donner à ces sentiers avant d'envisager une mesure ou une autre.

Inversement, dans d'autres cas, les limites sont précises mais ne permettent pas une bonne gestion. Il s'agit des citadelles « îles » du réseau Vauban. Trois d'entre elles<sup>[26]</sup> correspondent exactement aux limites communales qui épousent celles des remparts. Les glacis de ces fortifications et les abords découlant des protections au titre des monuments historiques existantes sont donc intégralement sur les communes voisines qui estiment « encaisser » les contraintes sans les avantages.

Pour ce qui est des zones tampons, les « Biens » les plus anciens ont le même problème. Quand cette zone est définie, elle

l'a été sur la base des abords monuments historiques. C'est évidemment insuffisant<sup>[27]</sup> et le travail est à faire avant de penser à l'application éventuelle d'une règle de droit.

Dans des situations comme à Mont-Dauphin, Saint-Vaast ou Camaret, s'agissant de poste d'observation ou de défense, le paysage à prendre en compte pour la définition d'une zone tampon embrasse des échelles considérables pour lesquelles le site classé serait irréaliste et le site inscrit inefficace. Je citerai également deux autres cas : d'abord le Domaine de Fontainebleau dont la zone tampon, limitée aux abords de 500 mètres, ne prend pas en compte la totalité de la perspective du canal qui se perd dans les coteaux urbanisés de la commune voisine d'Avon et le canal du Midi, sans zone tampon.

### 24. La question de la gouvernance

Dès qu'un « Bien » dépasse les limites communales, la question de la gouvernance comme organe opérationnel du dispositif de gestion du site inscrit se pose. Elle reste simple et trouve sa solution au niveau des structures intercommunales dans la plupart des cas qui mettent en jeu un nombre limité d'intervenants. Pour les sites de grande ampleur, les solutions sont diverses, allant par exemple du syndicat mixte<sup>[28]</sup> à l'association<sup>[29]</sup> sans oublier que la coordination préfectorale<sup>[30]</sup> est alors indispensable, donnant à l'État un rôle de médiateur, d'animateur et de facilitateur.

Pour les biens en série très dispersés, les « Fortifications de Vauban » et les « Chemins

27 Les abords de 500 mètres ne correspondent pas à la réalité dans la plupart des cas. Ils peuvent être satisfaisants dans le cas de monument en site urbain mais ne permettent de prise en compte du paysage. Le verrou de Blaye (site Vauban) est un bel exemple d'abords insuffisants.

28 Syndicat mixte du Mont-Saint-Michel, financement mixte évolutif collectivité/interministériel avec taux de répartition défini au départ ; Mission Val-de-Loire, Créée en mars 2002 par les Conseils régionaux du Centre et des Pays de la Loire.

29 Vauban, Bassin minier,

30 Cathédrale de Chartres, citadelles Vauban, Versailles, Fontainebleau...

26 Neuf-Brisach, Mont-Louis et Villefranche-de-Conflent.

de Saint-Jacques en France » on peut s'interroger sur la forme que devrait avoir la présence de l'État dans leur gouvernance. Faut-il la formaliser ? Dans la réalité, on peut constater que pour ces deux séries, les services de l'État sont présents au côté des associations qui gèrent ces « Biens ».

### 3. L'avenir

#### 31. Adéquation enjeux / moyens ?

Ce passage en revue des situations existantes, montre bien que l'application des règles de droit n'est pas évidente. Les raisons sont nombreuses. On pourrait, en premier lieu, incriminer l'absence d'articulation entre l'UNESCO et la législation nationale mais un tel levier ne serait pas suffisant. L'obligation de faire, utile dans certains cas, restera sans effet si les outils ne sont pas adaptés ou inapplicables. C'est précisément là que se trouve la faille de notre système. Nos outils législatifs ne sont pas adaptés à de grandes échelles, parce que ces territoires se gèrent à l'échelle élémentaire des collectivités territoriales, la commune, et que par ailleurs des grandes étendues proposent des espaces de qualité patrimoniale et d'usages variés.

#### 32. Besoin de nouveaux outils

Mais quels seraient ces nouveaux outils ? Les outils du code du patrimoine sont bien adaptés à l'échelle communale tandis que les sites peuvent embrasser sans problème des territoires plus larges mais gèrent très mal le bâti et ne disposent pas de documents de gestion. Par ailleurs les sites inscrits ne sont pas contraignants. Bien ciblés, ces moyens sont cependant très performants malgré leur grand âge ! Il ne faut pas perdre de vue les limites actuelles des moyens de l'État, notamment ceux du MCC, qui assure par le biais des DRAC et des ABF, présents au niveau du département, la gestion quotidienne de la quasi-totalité de ces protections sur le terrain. Il faut aussi considérer qu'après trente ans de décentralisation de la gestion territoriale, le

temps est au partage des enjeux entre État et collectivités. La création des ZPPAUP en 1983 puis leur évolution vers les AVAP ainsi que le partage de la maîtrise d'ouvrage, de fait, pour les PSMV le montre. La réduction des moyens de chacun pousse également au partage.

Le cahier des charges pour ces nouveaux outils est finalement simple à énoncer : en premier lieu adaptation aux grands territoires et maintien de la responsabilité de validation au niveau de l'État puis, articulation avec les documents d'urbanisme, mise en œuvre partagée, gestion impliquant des moyens légers.

#### 33. Texte en attente ?

Il y a un an ou deux, le sénateur Dupont avait proposé un Amendement dans le cadre des débats sur la loi Ferrat<sup>[31]</sup>. Ce texte qui est resté à l'état de petite loi n'a donc pas eu de suite.

31 « Art. L. 610-1. – La conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, dans ses qualifications historiques, archéologique, architecturale, urbaine et paysagère sont d'intérêt public.

« Les collectivités publiques intègrent le patrimoine culturel dans leurs politiques et leurs actions d'urbanisme et d'aménagement, notamment au sein des projets d'aménagement et de développement durable établis en application des articles L. 122-1-1 et L. 123-1 du code de l'urbanisme, afin d'en assurer la protection et la transmission aux générations futures.

« Lorsqu'un élément de patrimoine ou une partie de territoire est reconnu en tant que patrimoine mondial de l'humanité en application de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture en date du 16 novembre 1972, l'impératif de protection de sa valeur universelle exceptionnelle ainsi que le plan de gestion du bien et de sa zone tampon qui assurent cet objectif sont pris en compte dans les documents d'urbanisme de la ou les collectivités concernées. L'État peut également, à tout moment, recourir en tant que de besoin aux procédures exceptionnelles prévues par les articles L. 522-3 et L. 621-7 du présent code et par les articles L. 113-1, L. 121-9 et L. 122-5-1 du code de l'urbanisme.

« Lorsque la collectivité territoriale compétente engage l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU), le représentant de l'État porte à sa connaissance les mesures et les modalités à respecter pour assurer l'atteinte des objectifs visés aux premier et deuxième alinéas du présent article. »

Cet amendement proposait enfin d'articuler le droit national et le patrimoine mondial de l'humanité en établissant le principe de la « prise en compte » de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial dans les documents d'urbanisme. Cette solution est reprise dans le projet de loi patrimoine que le ministère de la Culture et de la Communication élabore en ce moment.

Cette solution est intéressante parce qu'elle est simple. Elle laisse une latitude d'appréciation aux préfets de départements qui auront à apprécier cette prise en compte dans le cadre de l'exercice de leur contrôle de légalité. Les associations pourront également agir par le biais des recours. La contrepartie est de donner à l'UNESCO un argument très précis pour constater l'éventuel manque d'efficacité de l'État-partie...

Véhiculée par le projet de loi patrimoine, cette disposition a tout de même l'inconvénient d'être prévue dans le code du patrimoine alors que certaines règles de droit protectrices ressortent aussi du code de l'environnement et que les documents d'urbanisme relèvent du code éponyme.

### **34. Prospective**

Il est évidemment difficile de faire de la prospective dans ce domaine. L'examen des situations existantes et de leur complexité ramène toujours à trois sujets qui sont : 1) le foisonnement d'outils peu adaptés aux grandes échelles ; 2) la gestion du sol à un échelon trop local quand il s'agit de sites de grandes dimensions ; 3) Les imprécisions dans la définition cadastrale des projets de « Biens » et des zones tampons.

Pour le premier sujet, on peut imaginer, dans un avenir pas trop lointain que puissent

être réunies les compétences État liées aux « paysages culturels » dans un même ministère, ce qui facilitera l'utilisation et la gestion des protections. Par ailleurs, tandis que les outils se simplifient (projet de loi patrimoine et projet de loi biodiversité) une réflexion devrait être conduite pour la mise au point d'un nouvel outil adapté aux grands territoires.

Pour le deuxième sujet, une solution drastique serait dans un premier temps de diminuer le nombre de communes par dix ! C'est politiquement prématuré mais résoudrait beaucoup de choses. En attendant il faudrait rapidement aboutir au transfert complet des compétences d'urbanisme à un niveau intercommunal pour les sites UNESCO pluricommunaux.

Pour le troisième sujet, Il faut plus d'exigences dans la constitution des dossiers pour ce qui est de la définition des limites et pour le cadre législatif de protections qu'il conviendrait d'obtenir pour valider une demande.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que les règles de droit facilitent et cadrent mais ne provoquent elles-mêmes pas de plus-values. Compter sur leur seule facette coercitive pour préserver est une illusion. La gouvernance partagée et le dialogue sont les bases de la mise en valeur d'un site. Finalement, la gestion d'un bien UNESCO revient au trio formé en France par l'UNESCO, l'État et les collectivités. Ces trois niveaux d'interventions, l'international, le national et le local doivent cohabiter, chacun pour ses attributions. •