

... la proposition de loi relative à **L'EXERCICE DES MISSIONS DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE**

La proposition de loi relative à l'exercice des missions des architectes des Bâtiments de France (ABF) est **issue des travaux de la mission d'information**¹ sur le périmètre d'intervention et les compétences des ABF, dont les conclusions ont été adoptées le 25 septembre 2024.

Faisant le constat d'une **incompréhension**, par les élus locaux et les administrés, du rôle des ABF dans la protection du cadre de vie et des décisions qu'ils rendent à ce titre, et relevant les **difficultés** rencontrées par ces fonctionnaires de l'État dans l'accomplissement de leurs missions, cette structure temporaire a formulé **24 propositions** visant à créer les conditions d'un dialogue renouvelé entre ABF et acteurs locaux, ainsi que d'une meilleure conciliation des enjeux patrimoniaux, économiques et environnementaux à l'échelle des territoires.

Cette **proposition de loi transpartisane** constitue la traduction de celles de ces recommandations qui relèvent du domaine législatif et n'ont pas de portée financière.

Elle comporte **quatre articles** prévoyant une **simplification de la procédure d'adoption des périmètres délimités des abords** (*article 1^{er}*), la **publicité obligatoire** des avis rendus par les ABF (*article 2*), la mise en place d'un **examen collégial des dossiers litigieux à l'échelon départemental** (*article 3*) ainsi que **l'extension du champ de l'intérêt public associé à l'architecture aux opérations de réhabilitation** du bâti existant (*article 4*).

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté **cinq amendements** permettant de préciser et de compléter les quatre volets du texte. Elle a notamment prévu **l'extension à un mois du délai de recours dont disposent les maires contre les décisions des ABF**.

1. LES CONDITIONS ACTUELLES DE L'EXERCICE DES MISSIONS DES ABF DONNENT LIEU À DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES

A. LES ABF, ACTEURS CENTRAUX DE L'AMBITION PATRIMONIALE FRANÇAISE

Les architectes des Bâtiments de France (ABF), qui exercent au sein des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (Udap), sont des fonctionnaires de l'État dont le rôle est d'assurer la **protection du patrimoine architectural et paysager**. Experts de haut niveau sur ces sujets, ils constituent le maillon central des politiques de **préservation du patrimoine bâti**, d'**amélioration du cadre de vie** de nos concitoyens, de **développement touristique** des territoires et de **maintien des savoir-faire artisanaux et traditionnels** dans le domaine de la construction.

Ils sont à ce titre chargés d'une **triple mission** qui les place **au contact direct des élus locaux et des porteurs de projets** :



➤ une mission d'**accompagnement** et de **conseil** des collectivités publiques comme des particuliers en matière d'architecture et de paysage ;



➤ une mission de **conservation** de certains monuments historiques ;



➤ une mission de **contrôle** des autorisations d'urbanisme demandées **dans les espaces protégés au titre du code du patrimoine**, notamment aux abords des monuments historiques.

¹ La page Internet retraçant les travaux de la mission d'information est accessible à [cette adresse](#).

Il leur revient ainsi de s'assurer de l'insertion harmonieuse des aménagements projetés dans le milieu environnant, en rendant, selon la nature de l'autorisation demandée et de la zone protégée et l'existence d'une covisibilité avec l'édifice protégé, un avis simple ou un **avis conforme**, lequel s'impose à l'autorité compétente en matière d'urbanisme. 8 % du territoire national et **près d'un tiers des logements** français sont soumis à ce contrôle.

Cette dernière mission constitue un **pouvoir propre** des ABF, qui s'exerce en dehors de toute autorité hiérarchique. Une **procédure de recours** auprès du **préfet de région** est cependant ouverte aux élus délivrant les autorisations d'urbanisme ainsi qu'aux pétitionnaires, qui fait intervenir la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) ; elle intègre, au bénéfice des seuls pétitionnaires, une possibilité de **médiation**.

B. UN POUVOIR DE CONTRÔLE GÉNÉRANT DE FORTES TENSIONS

Si l'exercice de ce contrôle est largement salué comme permettant la préservation de la physionomie singulière des villes et des paysages français, qui constitue un élément central de l'identité de notre pays et de son agrément, il donne également lieu à **des tensions récurrentes sur le terrain**.

Quatre principaux points d'achoppement sont régulièrement mis en avant :



➤ le **manque de prévisibilité des avis rendus**, qui sont susceptibles de varier d'un ABF et d'un département à l'autre. Cette situation résulte du caractère éminemment subjectif du contrôle opéré, qui s'exerce sur des cas d'espèce et porte sur des questions esthétiques ;



➤ le **coût élevé** associé aux décisions des ABF. La moitié des décisions rendues sont en effet des **accords assortis de prescriptions** qui, touchant notamment aux techniques ou aux matériaux à utiliser, peuvent significativement renchérir les aménagements projetés ;



➤ le **manque de pédagogie** dans les avis rendus, qui peuvent apparaître insuffisamment motivés faute d'un accompagnement en amont de la demande d'autorisation ;



➤ l'**insuffisante prise en compte des enjeux liés à la rénovation énergétique du bâti ancien**. La conciliation de la protection du patrimoine avec l'isolation des bâtiments ou l'implantation de panneaux photovoltaïques sont en particulier source de difficultés.

C. DES AGENTS FRAGILISÉS PAR L'ALOURDISSEMENT DE LEURS MISSIONS

Ces difficultés s'expliquent en partie par la **dégradation des conditions d'exercice des ABF**.

La forte augmentation de la superficie des zones protégées au cours des dernières décennies, l'extension du périmètre de compétence des ABF à de nouvelles missions telle que la sécurisation des cathédrales, ainsi que la complexification croissante de la réglementation ont mécaniquement entraîné une **explosion du nombre d'avis rendus** (+ 63 % entre 2013 et 2023), tandis que les effectifs des 189 ABF ont quasiment stagné (+ 6 % sur la même période).

La situation de **surcharge administrative** qui en résulte dans les UDAP ne leur laisse pas le temps d'effectuer les tâches de conseil et d'accompagnement qui, en amont du rendu de leurs décisions, permettraient d'en assurer la lisibilité et l'acceptabilité.



Les ABF en chiffres



189 ABF
en poste
(+6 % en 10 ans)



Un tiers
des logements
soumis à l'avis
de l'ABF



13 décisions
par jour
(+ 63 % en
10 ans)



dont 50 %
d'accords
avec
prescriptions

2. LES MESURES DE LA PROPOSITION DE LOI

A. ADAPTER LE PÉRIMÈTRE DE CONTRÔLE DES ABF AUX RÉALITÉS DU TERRAIN

L'article 1^{er} vise à **encourager la généralisation des périmètres délimités des abords (PDA)**.

Les PDA constituent en effet **une réponse pertinente aux incohérences suscitées par l'existence de zones de protection automatiques** de 500 mètres autour de chaque monument historique, qui **ne correspondent pas nécessairement aux besoins de chaque territoire**. Alors que tout aménagement qui y est projeté est soumis au contrôle de l'ABF, il en résulte des procédures inutilement longues et parfois infructueuses pour les porteurs de projets.

Les PDA permettent **d'adapter le périmètre protégé à l'intensité patrimoniale constatée dans chaque collectivité**, en le limitant à la zone dans laquelle le besoin de protection fait consensus. Leur généralisation se heurte cependant aux **contraintes procédurales de leur mise en place**, qui apparaissent inutilement lourdes et bien souvent coûteuses.



en 2023
3090 PDA couvrant
9% des monuments
historiques

Ces contraintes expliquent le **succès relatif** rencontré par ces outils, qui, en dépit d'un triplement de leur nombre depuis 2016, n'avaient été déployés que pour 9 % des monuments historiques en 2023.

En l'état actuel du droit, les PDA, contrairement aux sites patrimoniaux remarquables (SPR), ne s'accompagnent par ailleurs d'**aucun document réglementaire** fixant les attendus des aménagements autorisés, afin d'orienter les pétitionnaires dans la construction de leurs projets.

L'article 1^{er} tend en conséquence à :

- ✔ **simplifier et alléger la procédure de mise en place des PDA**, par la **suppression de deux formalités consultatives** aujourd'hui obligatoires :
 - la consultation du propriétaire ou de l'affectataire du monument historique générant le PDA. La suppression de cette consultation apparaît souhaitable tant pour des raisons de principe (la servitude de protection des abords est établie dans l'intérêt général, et non dans l'intérêt particulier des propriétaires) que pour des raisons pratiques (leur identification est chronophage, notamment lorsque le monument est en indivision) ;
 - la conduite d'une enquête publique lorsque la création du PDA n'est pas concomitante à la mise en place ou à la révision des documents d'urbanisme. En raison de son formalisme et de son coût, l'enquête publique constitue en effet, selon le ministère de la Culture, « *le frein le plus évident au déploiement massif de PDA* » ;
- ✔ renforcer **leur sécurité juridique**, en prévoyant la possibilité pour les élus qui le souhaitent d'**assortir le PDA d'un règlement**.

B. ASSURER LA TRANSPARENCE DES DÉCISIONS RENDUES

L'article 2 prévoit la **publication systématique** des décisions rendues par les ABF dans un registre national gratuitement accessible en ligne, ce qui permettra de **renforcer leur prévisibilité**.

En l'état actuel du droit, les avis rendus par les ABF ne sont pas publics, contrairement à d'autres documents relatifs aux opérations d'urbanisme et aux ventes immobilières. Alors qu'ils constituent une source d'information précieuse pour les services instructeurs et les porteurs de projet, cette exception fait figure d'anomalie à l'heure des efforts de transparence des autorités administratives.



La même mesure a été adoptée le 5 juin 2024 par la commission des affaires économiques dans le cadre du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, qui n'a pas encore été examiné en séance publique.

C. CRÉER DES ESPACES DE DIALOGUE AVEC LES ÉLUS ET LES PORTEURS DE PROJET

L'article 3 tend à favoriser le règlement des dossiers litigieux en amont des procédures de recours à l'échelon régional, en prévoyant la possibilité pour le préfet de région de **réunir, sur simple demande du maire, une commission départementale** assurant leur examen collégial.

Dans les départements où cette pratique est mise en œuvre, on constate que le seul engagement d'un dialogue à cette échelle permet de régler les désaccords. Il s'agit donc de le **généraliser** en traçant le cadre de fonctionnement de cette commission, qui serait **composée** notamment du pétitionnaire, du maire, de l'ABF, du préfet de région, d'élus ou encore d'associations de protection du patrimoine, et qui émettrait un **avis consultatif** sur le projet de décision d'urbanisme.

D. ÉRIGER LA RÉHABILITATION DU BÂTI ANCIEN EN PRIORITÉ PARTAGÉE

L'article 4 modifie enfin l'article 1^{er} de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture pour ajouter la réhabilitation des constructions existantes aux éléments constitutifs de l'intérêt public associé à l'architecture. Alors que les aménagements d'urbanisme passent trop souvent par la destruction de constructions existantes et que la rénovation énergétique donne fréquemment lieu à des pratiques délétères pour le bâti ancien, il s'agit **d'affirmer que sa réhabilitation relève d'un objectif partagé entre tous les professionnels de l'architecture**.

3. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté **cinq amendements** à la proposition de loi.

À l'article 1^{er}, elle a **clarifié le critère de suppression de l'enquête publique préalable au PDA**, en prévoyant qu'elle n'est pas nécessaire **lorsque le PDA réduit le périmètre automatique de 500 mètres** autour du monument historique. Afin de ne pas multiplier les outils réglementaires, elle a par ailleurs prévu **l'inscription du règlement du PDA au sein du plan local d'urbanisme (PLU)**.

À l'article 2, elle a précisé que la publication des décisions rendues par les ABF s'accompagnera de celle des éléments de nature à favoriser leur compréhension, les décisions des ABF n'étant intelligibles qu'à la lumière des projets d'aménagement qui leur sont soumis.

Elle a procédé à une **nouvelle rédaction globale** de l'article 3 permettant de resserrer la composition de la commission, renommée **commission de conciliation**, de prévoir qu'elle fonctionne sous l'égide du préfet de département, et d'articuler sa réunion avec le déclenchement des recours. Elle a à ce titre prévu **l'extension à un mois du délai de recours des maires**.

Elle a enfin effectué une **modification rédactionnelle** à l'article 4.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Elle sera examinée en séance publique le 19 mars 2025.**



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Pierre-Jean Verzelen

Rapporteur
Sénateur de l'Aisne
(Les Indépendants -
République et Territoires)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier législatif](#)

