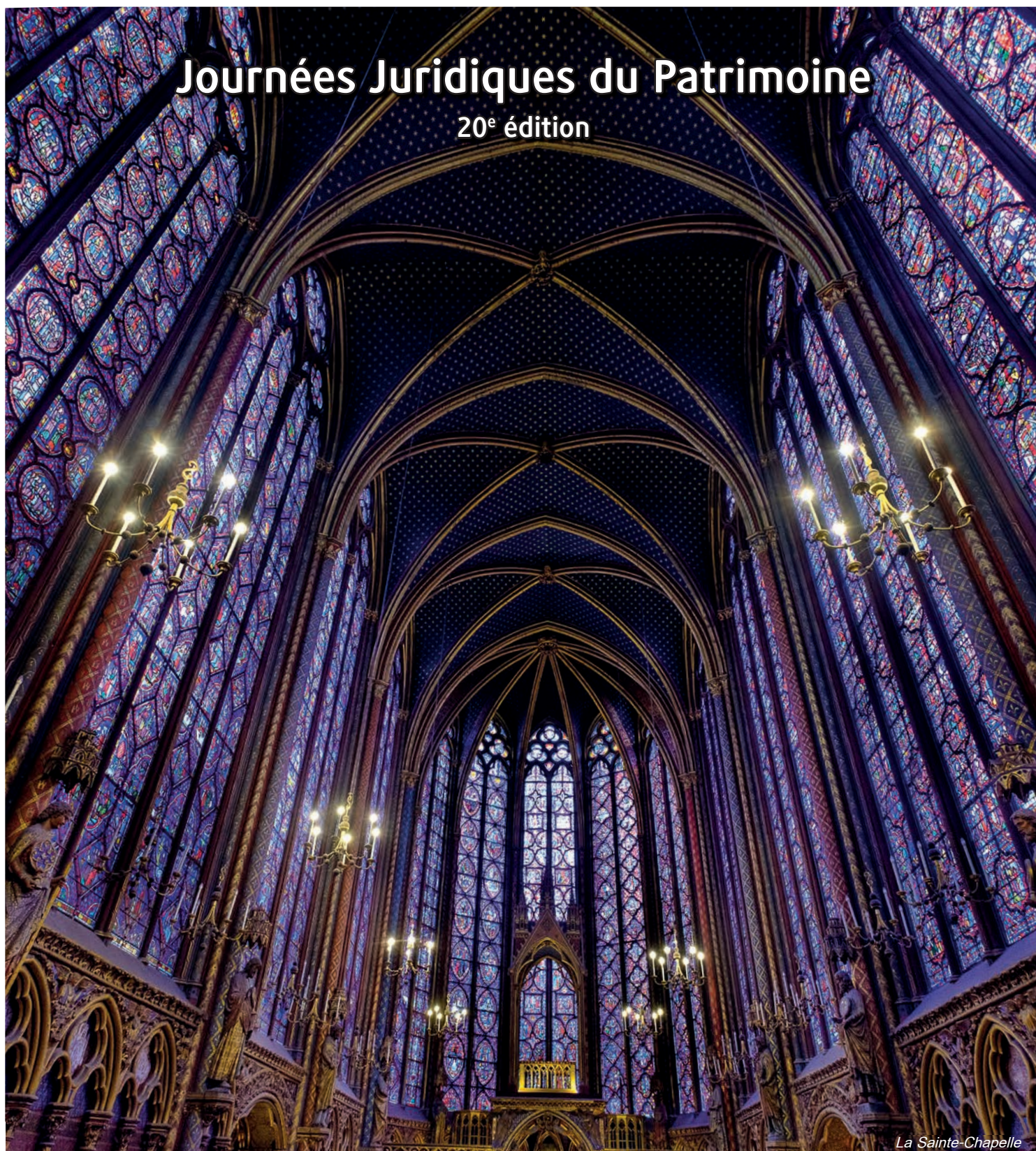


JOURNAL SPÉCIAL DES SOCIÉTÉS

Samedi 16 novembre 2019 – numéro 82

Journal Officiel d'Annonces Légales, d'Informations Générales, Juridiques, Judiciaires et Techniques depuis 1898

Journées Juridiques du Patrimoine 20^e édition



La Sainte-Chapelle

© Hardscant



Journal habilité pour les départements de Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise — Parution : mercredi et samedi
8, rue Saint Augustin — 75002 PARIS — Internet : www.jss.fr

Téléphone : 01 47 03 10 10

Télécopie : 01 47 03 99 00

E-mail : redaction@jss.fr / annonces@jss.fr

JOURNÉES JURIDIQUES
DU PATRIMOINE

La loi d'exception pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris	3
Action cœur de ville : investir dans le patrimoine pour l'attractivité des territoires.	5
Synthèse du rapport « Évaluation et adaptation des dispositifs Malraux aux enjeux des petites et moyennes villes ».	7
Où va le mécénat, dans le mur ou pour les vieux murs ?	9
Halte à la régression du droit de l'environnement !	11
Urbanisme, environnement, patrimoine : de la simplification au démantèlement	13
Le patrimoine et son environnement pénal : l'exemple des parcs éoliens	15
La médiation pour le patrimoine et l'environnement.	17

AGENDA 10

CULTURE

« L'Affaire : de Dreyfus à Zola » – Le musée du barreau de Paris dévoile ses archives	19
Institut Art & Droit – Activités de l'École du Louvre	20

ÎLE-DE-FRANCE

Saint-Cloud accueille le futur musée du Grand Siècle	
L'ancienne caserne Sully réhabilitée pour l'occasion	22

ANNONCES LÉGALES XX

JOURNAL SPÉCIAL DES SOCIÉTÉS

anciennement
LES ANNONCES DE LA SEINE

Éditeur : S.P.P.S.
Société de Publications et de Publicité pour les Sociétés SAS
8, rue Saint Augustin – 75080 PARIS cedex 02
R.C.S. PARIS 552 074 627
Téléphone : 01 47 03 10 10 — Télécopie : 01 47 03 99 00
Internet : www.jss.fr — e-mail : redaction@jss.fr

Directrice de la publication : Myriam de Montis
Directeur de la rédaction : Cyrille de Montis
Secrétaire générale de rédaction : Cécile Leseur

Commission paritaire : 0622183461
I.S.S.N. : 0994-3587
Périodicité : bihebdomadaire (mercredi/samedi)
Imprimerie : SIEP – ZA les Marchais 77590 Bois le Roi

Vente au numéro : 1,50 €
Abonnement annuel papier : 99 €
Abonnement annuel numérique : 55 €



COPYRIGHT 2019

Sauf dans les cas où elle est autorisée expressément par la loi et les conventions internationales, toute reproduction, totale ou partielle du présent numéro est interdite et constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Au moment où va s'ouvrir le vingtième colloque des Journées Juridiques du Patrimoine (JJP), le regard que l'on peut porter sur l'état du droit dans ce secteur donne d'abord l'impression d'un éternel recommencement : après 106 ans d'application de l'honorable loi de 1913, et presque 90 ans de celle de 1930 sur les sites, périodes où la jurisprudence fut rare, il ne se passe pas six mois sans un bouleversement législatif ou réglementaire.

« Nul n'est censé ignorer la loi » certes, mais encore faut-il trouver le temps de s'imprégner de ces « incontinences » que le président Denoix de Saint Marc appelait « lois bavardes ».

Dans la livraison annuelle des dispositions nouvelles touchant les domaines de l'organisation administrative, du financement ou de la fiscalité, est-il possible de trouver des tendances, des lignes fortes qui permettraient, d'une manière cohérente, de qualifier une inflexion à long terme ou une année exceptionnelle de plus ?

La première partie de nos travaux nous fera plutôt pencher pour la seconde voie : la loi destinée à faire face à l'incendie de Notre-Dame est le type même de la loi d'exception à propos de laquelle la question est seulement de savoir si elle s'inscrira dans la durée.

L'éternel débat sur la fiscalité des centres anciens que l'on continue à désigner sous le vocable « loi Malraux », donne une fois de plus l'impression d'un jeu de dés dangereux : va-t-on la supprimer ou l'améliorer ?

Pourquoi, sinon pour se procurer des recettes de poche, porter atteinte à l'un des bons textes de ces dernières décennies : la loi Aillagon sur le mécénat ? L'ancien ministre a encore plaidé récemment pour sauver un texte simple et clair que les citoyens s'étaient appropriés au fil du temps.

Tels seront, entre autres, les thèmes que traiteront nos orateurs en pleine saison parlementaire.

La seconde partie de nos travaux se penchera plutôt sur des séquences mieux inscrites dans la durée : après le droit « souple » selon l'expression du vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, nous nous sommes permis de parler de « droit courbe » tant les pouvoirs, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du Parlement, tel le Dieu Janus changeant de visage selon les intérêts du moment, fait subir à la règle de droit des sinuosités perpétuelles.

Peut-être, pourra-t-on parler d'année chamière lorsque manifestement le droit de l'environnement est en état de régression alors que les discours et les grandes institutions judiciaires ont forgé un principe justement nommé « principe de non-régression » ? Faut-il y voir une tendance à long terme ou seulement un soubresaut ?

Il y a de nombreuses années, nos Journées avaient interrogé un représentant de la Chancellerie sur « la politique pénale en droit du patrimoine et de l'environnement », puisqu'il est désormais clair que le garde des Sceaux, s'il ne doit plus se mêler d'affaires individuelles, est en charge de déterminer une telle politique. Il sera temps de faire le bilan : le juge pénal se mêle-t-il vraiment du patrimoine et de l'environnement ? Existe-t-il une telle politique pénale ?

On parle de plus en plus, dans les couloirs du Palais-Royal, comme ce fut le cas dans les juridictions judiciaires, en particulier les cours d'appel, du traitement préventif du contentieux au moyen de la procédure dite de médiation.

Cette technique nouvelle qui emprunte à la fois au droit souple et aux sciences humaines s'intéressant à la résolution des conflits est-elle adaptée à notre droit administratif : urbanisme, droit des paysages, permis éoliens et autres ? Une piste qui peut s'arrêter très vite ou perdurer longtemps.

Il vous appartiendra, chers lecteurs et chers fidèles de nos Journées, de choisir la tendance de 2019.

par l'équipe de Patrimoine-Environnement

PATRI MOINE
Environnement

2019-5371



La loi d'exception pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris

Par l'équipe des JJP

L'Assemblée nationale a adopté en lecture définitive, le 16 juillet dernier, la loi d'exception pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, établie en dérogation du droit commun, en l'occurrence du code du patrimoine. Une loi d'exception est une loi établie en dérogation du droit commun que l'on doit à des circonstances exceptionnelles. Pour fonder l'adoption rapide de ce texte d'exception, le gouvernement a avancé plusieurs motifs : d'une part la nécessité de donner un cadre juridique à la souscription nationale lancée pour le financement de cette restauration, et d'autre part la volonté du président de la République, exprimée le soir même de l'incendie, d'achever les travaux de restauration de la cathédrale dans un délai très court de cinq années. L'article 9 du texte, qui traite de l'habilitation donnée au gouvernement pour mener le chantier de restauration par ordonnances est controversé. L'article 9 précise que :

« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi de nature à faciliter la réalisation, dans les meilleurs délais et dans des conditions de sécurité satisfaisantes, des travaux de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et à adapter aux caractéristiques de cette opération les règles applicables à ces travaux et aux opérations connexes, comprenant notamment la réalisation des aménagements, ouvrages, et installations utiles aux travaux de restauration ou à l'accueil du public pendant la durée du chantier, ainsi que les travaux et transports permettant



L'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris du 15 avril 2019

© Henri Gara/Wille de Paris

l'approvisionnement de ce chantier et l'évacuation et le traitement de ses déchets.

Dans la mesure strictement nécessaire à l'atteinte de cet objectif, ces ordonnances peuvent prévoir des adaptations ou dérogations :

1°) Aux règles en matière d'urbanisme, d'environnement, de construction et de préservation du patrimoine, en particulier en ce qui concerne la mise en conformité des documents de planification, la délivrance des autorisations de travaux et de construction, les modalités de la participation du public à l'élaboration des décisions et de l'évaluation environnementale, ainsi que l'archéologie préventive ;

2°) Aux règles en matière de commande publique, de domanialité publique, de voirie et de transport. »

C'est sur cet article qu'a échoué l'accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Après deux lectures à l'Assemblée et au Sénat – qui avait adopté le projet en première lecture après avoir notamment supprimé l'article 9 –, entrecoupées de l'échec d'une Commission mixte paritaire, le dernier mot est revenu aux députés.

Les sénateurs ont notamment reproché à l'article 9 :

- le fait que la mise en place de telles dérogations ne soit pas utile si elle ne vise qu'à accélérer les délais de délivrance des autorisations administratives. Les délais prévus par les différents Codes sont des plafonds. Les demandes d'autorisation concernant Notre-Dame peuvent parfaitement être traitées de manière prioritaire par les services de l'État, moyennant des instructions en ce sens ;

- le fait que de telles dérogations ne manqueront pas de faire peser des doutes sur l'exemplarité du chantier de Notre-Dame, qui sera particulièrement observé, tant en France qu'à l'étranger ;

- le fait que la mise en place de telles dérogations constitue un danger réel pour la crédibilité de notre législation, déjà mise à mal par les dérogations prévues par la loi Élan votée le 23 novembre 2018. Elles ne seraient également pas comprises par les autres propriétaires de monuments historiques, collectivités territoriales (circonscriptions administratives, dotées d'une personnalité morale, qui disposent d'une certaine autonomie de gestion) en tête, qui lancent quotidiennement des chantiers dans le cadre des lois en vigueur.

Le gouvernement avait, pour ce texte, lancé une procédure accélérée, qui permet qu'un projet de loi ne fasse l'objet que d'une lecture par chambre du Parlement (Assemblée nationale puis Sénat) avant

d'être adopté. En l'espèce, les deux chambres n'ayant pas réussi à s'accorder après lecture du texte par chacune, et la Commission mixte paritaire n'étant pas parvenue à un compromis, c'est l'Assemblée nationale qui a dû trancher. Celle-ci a adopté le texte, finalement à peine modifié, le 19 juillet 2019.

La sénatrice Catherine Morin-Desailly (UC-Seine-Maritime), présidente de la Commission de la culture, a regretté le choix du gouvernement consistant à s'opposer par principe à l'ensemble des amendements parlementaires déposés sur le texte et à s'obstiner, en vain, à rétablir le texte établi par l'Assemblée nationale. Elle s'est félicitée que le Sénat « ait pris la défense de la démocratie patrimoniale », a affirmé qu'il fallait « faire preuve d'humilité, d'expertise et de méthode dans le cadre du chantier qui s'annonce », l'appelant « à renoncer à rétablir des dispositions d'exception aussi inutiles que dangereuses ».

Dans le sillage de l'incendie de Notre-Dame de Paris, le ministère de la Culture a réalisé un état des lieux des systèmes de sécurité des 89 édifices culturels (dont 86 cathédrales) dont il est propriétaire.

Il en résulte un plan d'action « *sécurité cathédrales* » de deux millions d'euros, inscrits dans le projet de loi de finances 2020 qui vise à dépasser les simples exigences réglementaires et s'assurer que ces monuments emblématiques de notre patrimoine disposent tous d'un niveau de sécurité incendie satisfaisant tant dans le domaine de la protection des personnes que dans celui de la préservation du patrimoine, adapté aux activités qui s'y déploient. Il permettra également d'assurer un suivi de l'ensemble des cathédrales, de maintenir un contact étroit avec les DRAC (Direction Régionale des affaires culturelles) et les UDAP (Unité départementale de l'architecture et du patrimoine) sur ces sujets sensibles.

2019-5378

Les articles du Journal Spécial des Sociétés sont protégés par le droit d'auteur

Si vous souhaitez en faire des copies dans un cadre professionnel, assurez-vous d'avoir l'autorisation du CFC



01 44 07 47 70 | www.cfcopies.com

Action cœur de ville : investir dans le patrimoine pour l'attractivité des territoires



Rollon Mouchel-Blaisot,
Préfet,
Directeur du programme national *Action cœur de ville*

Le programme national *Action cœur de ville* (ACV), imaginé, conçu et piloté par le ministère de la Cohésion des territoires, est destiné à conforter le rôle de centralité irremplaçable, pour tout leur territoire environnant, des villes dites « moyennes », en investissant massivement dans la revitalisation de leur centre. Ce plan interministériel et partenarial (État, Caisse des Dépôts, Action logement, Anah) de 5 milliards d'euros est mis en œuvre de manière totalement décentralisée et déconcentrée, à rebours de nombre de politiques publiques trop souvent cloisonnées et verticales. L'enjeu étant de traiter simultanément tout ce qui concourt à un centre-ville attractif (logement, commerce, mobilité, stationnement, services, aménagement urbain, patrimoine, transition écologique...) sans oublier l'association précieuse des habitants.

Au-delà des moyens, c'est à un changement du logiciel de l'aménagement urbain que ce programme appelle. Pendant des décennies, on n'a cessé d'éloigner les habitants des emplois, des services et des commerces, aboutissant à vider et paupériser les centres-villes ; en parallèle, beaucoup d'entrées de nos villes et agglomérations ont été banalisées, voire défigurées par la prolifération excessive de zones sans âme, avec l'artificialisation inconsidérée de terrains agricoles ou d'espaces naturels. Ce modèle est aujourd'hui économiquement, socialement et écologiquement insoutenable, et le repenser est un enjeu sociétal urgent.

Ce programme ACV est une marque de reconnaissance pour les 222 villes de métropole et d'outre-mer sélectionnées. De 8 000 à 134 000 habitants, ces villes sont des atouts pour la cohésion sociale et territoriale de notre pays. Elles regorgent à cet égard de richesses patrimoniales remarquables, issues tout à la fois de leur construction urbaine au fil des siècles que de créations plus contemporaines. Ce patrimoine constitue la « carte de visite » de la ville, participe de son identité singulière à laquelle ses habitants sont très attachés et contribue à son attractivité durable.

Concrètement, la question qui est posée aux élus et acteurs locaux, ainsi qu'aux professionnels de



Tour de l'Horloge d'Auxerre

l'aménagement, est la suivante : souhaitons-nous faire de ces centres-villes des musées à ciel ouvert, témoins d'un passé révolu et figé ou des lieux vivants, créatifs et inclusifs, où le patrimoine a toute sa place ? C'est bien évidemment cette deuxième option qui préside à la philosophie du programme ACV dans le cadre d'une approche globale et transversale de ce sujet.

Il est à cet égard notable de constater que la quasi-totalité des 222 conventions-cadre qui ont été signées par les collectivités avec l'État, les partenaires financiers, voire avec les Régions, Départements, opérateurs divers, etc. prévoient un volet substantiel de valorisation du patrimoine dans l'axe thématique de l'aménagement urbain et paysager de leur projet (plus de 750 actions déjà recensées).

De nombreux exemples l'illustrent, comme la ville d'Albi, qui a mis en place un programme de restaurations intérieures de l'église collégiale Saint-Salvi (située dans le périmètre UNESCO), la ville

d'Arles, qui a entrepris la piétonnisation et la mise en valeur du centre ancien, ou la ville de Montluçon, qui met en place un Site Patrimonial Remarquable pour protéger et valoriser le centre historique médiéval après avoir engagé la requalification paysagère et fonctionnelle des berges de l'Allier. On pourrait également citer la ville d'Auxerre, qui est en train de restaurer la Tour de l'Horloge, la longue réhabilitation d'un édifice religieux à Guebwiller, la maison Loti à Rochefort, ou la ville de Châteaubriant, qui a entrepris de grands travaux urbains dans son centre-ville historique. Et il y aurait plein d'autres exemples à citer, tant la dimension patrimoniale est centrale dans les projets de revitalisation des centres-villes.

Certains d'entre eux avaient été initiés ou réfléchis antérieurement, mais il est incontestable que le programme ACV donne un coup d'accélérateur aux actions de valorisation du patrimoine, intégrées dans une stratégie globale de requalification urbaine et de développement économique.

Les défis à surmonter sont pourtant considérables pour les nombreuses villes disposant d'un centre très ancien, avec plusieurs problématiques à résoudre :

- l'insalubrité : l'enchevêtrement des structures, l'encombrement des espaces et le défaut d'entretien parfois amplifié par la multiplicité des propriétaires ;
- l'habitabilité des logements sans ouvertures sur l'extérieur ne répondent pas aux exigences du Code de la santé publique ;
- la sécurité, notamment la sécurité incendie : les pompiers sont dans l'incapacité d'accéder aux immeubles situés en arrière-cour et de procéder à l'évacuation des personnes.

Pour que les centres anciens répondent aux fonctionnalités urbaines attendues, notamment en matière d'habitat et de commerce, des solutions existent pour restructurer et transformer les îlots du centre-ville ; concrètement :

- la démolition des constructions parasites permet la ventilation naturelle des logements, l'ouverture de baies, l'accès à la lumière et la création de jardins ; les exemples de Manosque ou Sisteron sont remarquables à cet égard ;
- la reconstruction de volumes plus homogènes évite les problèmes structurels et sanitaires et facilite l'entretien ; elle permet l'extension des commerces ou la mise en place de locaux communs ;
- le regroupement de parcelles, qui peut bénéficier aux logements comme aux commerces, permet de créer des surfaces plus habitables, mieux éclairées ;
- la mutualisation de passages entre immeubles ou d'escaliers extérieurs facilite l'évacuation en cas d'incendie, la mutualisation de dessertes verticales permet la création d'ascenseurs.

Naturellement, toutes ces opérations nécessitent de dégager un consensus en amont pour trouver la meilleure solution conciliant tous les enjeux d'aménagement et de protection. Leur complexité a conduit à renforcer les moyens d'intervention à la disposition des élus et acteurs locaux, sous trois plans.

UN CADRE LÉGISLATIF INNOVANT AVEC LA CRÉATION DE L'ORT (OPÉRATION DE REVITALISATION DES TERRITOIRES) POUR PERMETTRE DES PROJETS DE RESTRUCTURATION EN CENTRE ANCIEN (LOI ÉLAN)

L'ORT, portée par l'intercommunalité et sa ville principale, vise une requalification d'ensemble du centre-ville dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux et, plus globalement, du tissu urbain pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme de l'ensemble de l'agglomération.

Matérialisée par un périmètre défini (« secteur(s) d'intervention »), l'ORT emporte un certain nombre de mesures, notamment une mesure de

défiscalisation « *Denormandie* » pour les travaux d'acquisition-réhabilitation des logements anciens afin d'améliorer la qualité de l'offre de logements locatifs.

Ces opérations permettent également l'intervention, à titre expérimental, de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) en vertu de l'article 174 de la loi Élan ou encore le droit de préemption urbain renforcé.

Enfin, l'ORT permet de mieux réguler l'urbanisme commercial en favorisant les implantations en centre-ville et en conférant aux préfets, sur saisine ou après concertation des élus locaux, un pouvoir suspensif pour l'instruction de projets périphériques, dans certaines circonstances qu'un décret en Conseil d'État vient de préciser.

C'est donc une approche globale de consolidation des centralités que permet l'ORT.

LE DISPOSITIF FISCAL « MALRAUX »

Sur les 871 Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR) approuvés sur la France entière, 105 existent aujourd'hui au sein des 222 villes du programme *Action cœur de ville*.

Le « *Malraux* » existe depuis 1962. Il s'agit d'un outil fiscal qui contribue à la requalification des centres dégradés par une réduction d'impôt sur le revenu en fonction des dépenses effectuées. Il couvre uniquement des travaux puisqu'il a pour objet la restauration complète d'un immeuble bâti dont la préservation et la mise en valeur présente un intérêt patrimonial. Mais ses avantages ont malheureusement été réduits au fil des années, concentrés au demeurant dans les grandes villes. C'est pourquoi un rapport inter-inspection IGF-CGEDD-IGAC sur l'évaluation et l'adaptation du dispositif « *Malraux* » aux enjeux des petites et moyennes villes a été remis au gouvernement en décembre 2018 (cf. page suivante). Il formule des recommandations pour rendre plus attractif et donc faciliter le développement de ce dispositif. Il préconise notamment une simplification des dispositions applicables et leur déploiement à certains secteurs d'interventions des ORT qui est l'outil de mise en œuvre du programme *Action cœur de ville*. On ne peut préjuger à ce stade les arbitrages à venir, mais il est clair qu'un dispositif plus incitatif est très attendu par les élus et investisseurs locaux, car c'est dans les petites et moyennes villes, là où le marché immobilier est « *détendu* », que son apport est décisif pour sortir des opérations de rénovation à l'équilibre.

RÉINVENTER NOS CŒURS DE VILLE

Le ministère de la Cohésion des territoires et les partenaires financiers du programme, en liaison avec le ministère de la Culture et en partenariat avec la Cité de l'architecture et du patrimoine, ont lancé un appel à manifestation d'intérêt auprès des 222 villes d'« *Action cœur de ville* » pour

leur proposer de les aider à lancer un appel à projets local pour une opération immobilière emblématique en cœur de ville.

À travers « *Réinventons nos cœurs de ville* », les villes font appel à l'excellence professionnelle pour réaliser des opérations mixtes et innovantes afin de répondre plus particulièrement aux enjeux d'habitat et de développement économique et commercial des centres-villes.

Sur les 112 villes accompagnées dans le dispositif, nombreuses sont celles à avoir proposé un site ou un bâtiment à haute valeur patrimoniale, comme à Autun, Cahors, Châteauroux ou Louviers, recherchant à leur redonner une nouvelle vie en développant de nouveaux usages.

Ces villes à taille humaine sont un laboratoire pour imaginer et construire des solutions innovantes et durables, favorisant la transition écologique et l'inclusion sociale. Ainsi, Châteauroux propose aux équipes pluridisciplinaires de penser la transformation de l'ancienne usine Balsan dans le cadre de la création de la cité du numérique. À Bourges, il s'agit d'imaginer les nouveaux usages du couvent des Augustins, inscrit à l'inventaire des monuments historiques, afin de l'ouvrir aux touristes, aux étudiants et aux artistes.

Intervenir sur des sites patrimoniaux ne signifie pas pour autant que le recours à la création et à l'inventivité de nouvelles formes urbaines et architecturales n'est pas possible. Par exemple, Lunéville a entrepris la construction d'un cinéma à l'architecture contemporaine en centre ancien. Afin que le projet puisse s'intégrer dans des espaces protégés (SPR, abords...), différents points ont retenu l'attention des porteurs du projet : respecter les voisins, apprivoiser l'héritage, se mouler dans le règlement, obéir aux normes ou encore conquérir l'opinion. Ces « *contraintes* » initiales permettent de concevoir une architecture d'excellence entrant en résonnance avec l'existant et répondant aux nouveaux besoins et usages les plus contemporains.

Le programme ACV contribue, par sa méthode, ses outils, son ingénierie et ses moyens, à mobiliser non seulement les élus et les services de l'État, mais tous les milieux professionnels autour d'un même objectif : repenser le logiciel de l'aménagement urbain en retrouvant notamment l'importance de la dimension patrimoniale de nos villes.

Dans un monde de plus en plus virtuel qui aboutit paradoxalement à isoler les individus, il nous faut assurément reconcevoir la ville, au profit de toutes les générations et catégories, en nous appuyant sur les richesses architecturales et paysagères que nous ont transmises les anciennes générations. En consolidant ce réseau remarquable de villes qui ont façonné l'identité patrimoniale et paysagère de notre pays, *Action cœur de ville* se veut résolument au cœur de la modernité.

2019-5356

Synthèse du rapport « Évaluation et adaptation des dispositifs Malraux aux enjeux des petites et moyennes villes » (décembre 2018)

Le dispositif fiscal « Malraux » est prévu à l'article 199 ter du Code général des impôts. Il offre une possibilité de réduction d'impôt sur l'ensemble des revenus, et non sur les seuls revenus fonciers, aux contribuables investissant dans la rénovation d'un bien, le plus souvent patrimonial, sous condition d'un engagement de location de neuf ans. Il s'agit d'un dispositif aujourd'hui marginal au sein des dépenses fiscales, qui ne bénéficie qu'à un peu plus de 8 000 foyers fiscaux pour environ 130 millions d'euros de travaux engendrant 30 millions d'euros de dépenses fiscales.

Malgré son nom, le « dispositif de défiscalisation Malraux » ne figure pas dans la « loi Malraux » de 1962 dont les objectifs sont purement patrimoniaux. Il s'agit alors d'élargir à l'échelle de quartiers ou de villes entières la possibilité de contrôler les démolitions

et d'encourager les travaux, instaurée depuis 1913 au profit des monuments historiques et en 1942 de leurs abords. En créant les secteurs sauvegardés, André Malraux donne à la notion de patrimoine, jusqu'alors essentiellement architecturale, une dimension de contribution à la qualité urbaine.

C'est à partir de 1977 que la loi vient compenser les sujétions imposées aux travaux sur les bâtiments non protégés dans ces périmètres par un avantage fiscal assorti de l'obligation de créer et donner à bail des résidences principales. L'objectif patrimonial et urbain est ainsi complété par un objectif de contribution à l'offre de logements locatifs.

Le dispositif bénéficie aujourd'hui, sous conditions, aux 871 sites patrimoniaux remarquables (SPR) qui ont succédé aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Il a en outre été étendu aux 25 quartiers du programme

national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et à 53 des 480 quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (PNRU) de la politique de la ville.

La mission considère que c'est en revenant aux objectifs initiaux du « Malraux » qu'il est possible de mettre le dispositif en cohérence avec les priorités du programme *Action cœur de ville* qui doit contribuer à la revitalisation des centres dégradés de villes moyennes. Instrument de réaménagement urbain, le « Malraux » coexiste avec de nombreux autres dispositifs :

- dispositifs fiscaux, dans la mesure où il peut s'articuler avec la déduction de droit commun des charges foncières, où il peut intervenir en complémentarité avec le « Cosse » et avec le « Pinel réhabilitation » et où sa coexistence avec le « Pinel » en faveur de la construction neuve peut conduire à une concurrence de dispositifs divergents sur certains bassins d'habitat ;


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE LA
COHESION DES
TERRITOIRES

LE MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES

LA MINISTRE DE
LA CULTURE

LE MINISTRE DE
L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

Madame Marie-Christine LEPETIT,
Cheffe du service de l'inspection générale
des finances

Madame Anne-Marie LEVRAUT,
Vice-présidente du conseil général de
l'Environnement et du Développement
durable

Madame Ann-José ARLOT,
Cheffe du service de l'inspection générale
des affaires culturelles

Paris, le 20 JUL. 2018

Inspection Générale des Finances

23 JUL. 2018

N° :
Secrétariat

Nos réf. : TR/2018/99341/CRA

Objet : Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes.

Les centres de nombreuses villes petites et de taille moyenne connaissent des difficultés importantes – déclin économique, essor de la vacance, dégradation du cadre de vie – qui entretiennent un sentiment d'abandon et de délaissement parmi leurs habitants et leurs élus locaux. Le Gouvernement entend enrayer leur déclin et susciter un dynamisme renouvelé dans ces territoires en s'appuyant notamment sur l'atout que constitue la qualité architecturale et patrimoniale de ces centres-villes.

Le Gouvernement a lancé en décembre 2017 le plan « Action cœur de ville », démarche partenariale destinée à accompagner et soutenir les collectivités des villes dites « moyennes » ayant un rôle de centralité dans la mise en œuvre d'un projet de revitalisation de territoire.

Dans le cadre de ce plan, le Gouvernement souhaite engager une réflexion pour adapter ses outils, notamment fiscaux, aux particularités des territoires situés en dehors de l'influence des métropoles. Le dispositif fiscal « Malraux » (article 199 ter du code général des impôts) est un outil particulièrement important car il permet de mobiliser des investisseurs privés pour la rénovation des centres anciens situés en sites patrimoniaux protégés. Cet outil favorise la rénovation des logements anciens en conciliant deux priorités de politique publique : la préservation du patrimoine bâti, d'une part, et l'amélioration de l'habitat, d'autre part. Dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, le dispositif permet ainsi de concourir à la résorption d'îlots d'habitat indigne.

Plusieurs fois réformé, le dispositif « Malraux » mérite une évaluation globale car, en dépit de son succès depuis sa création, les acteurs de terrain mais aussi des rapports publics, tel celui de Monsieur Yves Dauge, « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », font état de diverses limites, par exemple de possibles effets d'aubaine en zone tendue ou des taux et des plafonds de travaux déductibles inadaptés en présence d'habitat très dégradé.

Conformément aux arbitrages rendus par le Premier ministre, nous souhaitons vous confier une mission conjointe afin d'effectuer une évaluation d'ensemble du dispositif et de formuler des propositions d'évolution.

Sur la base des données que vous rassemblez sur l'utilisation actuelle du dispositif et des auditions auprès des acteurs de ce dispositif, et notamment auprès des parlementaires et élus territoriaux intéressés, que vous effectuerez, vous vous attacherez en particulier à :

- décrire précisément l'objectif de politique publique devant être poursuivi par le dispositif « Malraux » ;
- dresser un état des lieux territorialisé du dispositif « Malraux » : typologie et caractéristiques des bénéficiaires et des opérations ayant bénéficié de l'avantage « Malraux », localisation des opérations et montant de dépense fiscale par zone ;
- apprécier l'éventuelle répercussion de l'avantage fiscal dans le coût des travaux ;
- identifier les situations dans lesquelles il pourrait exister un effet d'aubaine manifeste et, *a contrario*, les situations dans lesquelles les modalités actuelles du dispositif « Malraux » n'ont pas l'effet déclencheur escompté en matière de rénovation de l'habitat et de préservation du patrimoine ;
- apprécier si ce dispositif serait, ou non, l'outil le plus approprié pour prendre en compte d'éventuels nouveaux enjeux – les immeubles patrimoniaux dégradés en copropriété notamment.

Vous porterez également une appréciation sur les contreparties demandées pour bénéficier de l'avantage fiscal au regard de l'objectif qui lui est assigné et, en cas d'évolution du dispositif, vous formulerez, si nécessaire, de nouvelles propositions de contreparties.

Les propositions que vous formulerez, qui devront s'insérer dans le respect de la neutralité pour les finances publiques, devront être assorties d'une évaluation de leurs incidences budgétaires ainsi que de propositions de rédaction de nouvelles dispositions.

Vous pourrez solliciter en tant que de besoin le concours de la direction générale des finances publiques, de la direction de la législation fiscale, de la direction générale des patrimoines, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ainsi que de l'Agence nationale de l'habitat.

Nous souhaiterions obtenir vos conclusions au plus tard le 31 juillet 2018.


Jacques MÉZARD


Bruno LE MAIRE


Françoise NYSSSEN


Gérald DARMANIN

A rue de Valenciennes, 25023 Paris Cedex 01 France - Téléphone : 01 40 43 80 00

Lettre de mission

- dispositifs budgétaires, car il peut, dans un certain nombre de cas, être mobilisé dans le même temps que les subventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

- instruments de maîtrise urbaine, car il peut s'inscrire dans des opérations complexes faisant intervenir de nombreux partenaires et pouvant conduire à la mobilisation d'outils tels que le droit de préemption urbain ou l'expropriation, situation qui se rencontrera dans un nombre non négligeable de secteurs d'intervention du programme *Action cœur de ville*.

Instrument de placement financier, le « *Malraux* » recouvre une dualité de logiques et de profils d'investisseurs : l'analyse des statistiques fiscales 2017 sur les revenus 2016 montre que sur les quelque 8 000 foyers fiscaux ayant bénéficié de la réduction d'impôt, au moins 91 % sont passés par des Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) :

- les investisseurs directs, minoritaires, ont un revenu fiscal de référence compris¹ entre 200 000 euros et 300 000 euros, leurs investissements sont concentrés dans les villes estimées comme les plus rentables et portent sur des montants plus élevés que ceux des investisseurs indirects ;

- les investisseurs indirects, majoritaires, ont un revenu fiscal de référence voisin de 80 000 euros, leurs investissements sont bien moindres puisque correspondant à des achats de parts de SCPI et font apparaître une plus grande diversification liée au portefeuille des SCPI qui sont contraintes à une diversification de la localisation des actifs par la règle fiscale.

Les opérations patrimoniales en centre-ville sont complexes et onéreuses à réaliser parce qu'elles portent sur un petit nombre d'immeubles, voire sur une seule unité dans un environnement urbain, ce qui augmente le coût des travaux et de leurs conceptions. De plus, dans les sites patrimoniaux remarquables, les opérations respectent les contraintes architecturales liées à la protection des bâtiments. L'ensemble de ces spécificités conduit à des coûts moyens de travaux de 2 800 euros/m² à 3 000 euros/m² taxes et honoraires compris. Ainsi, les travaux sont-ils couramment 40 % à 50 % plus chers que dans des situations standards.

Les simulations réalisées sur les conditions de rentabilité d'un investissement foncier dans du locatif nu font apparaître des taux de rendement internes (TRI) médiocres par rapport aux produits de placement concurrents. De manière plus précise, le niveau des TRI dépend à titre principal de la décote de la valeur d'acquisition du bien à rénover par rapport à la valeur moyenne du mètre carré sur la commune concernée ; il dépend ensuite du coût des travaux rapporté à la surface de l'immeuble. L'évolution de long terme des valeurs du marché immobilier ainsi que le rendement locatif ont un rôle respectivement de second ordre et marginal dans la rentabilité.

Il existe donc une « *zone d'efficacité du Malraux* » :

- pour les investisseurs directs, les déterminants d'une opération rentable en comparaison d'investissements alternatifs sont, d'une part, la surface totale du bien acheté à rénover, qui doit se situer aux alentours de 130 à 140 m² pour maximiser l'avantage fiscal (compte tenu d'un plafond de dépenses éligibles à la réduction de 400 000 euros et du coût moyen des travaux), d'autre part, le prix d'acquisition du bien à rénover, qui doit être inférieur d'au moins 30 % au prix d'immeubles comparables sans travaux dans un marché porteur, voire jusqu'à moins 75 % dans le cadre de marchés en déprise ;

- pour les SCPI, les investissements pertinents sont réalisés dans les villes dont le prix au m² est situé aux alentours de 2 000 euros/m² avec achat du foncier à rénover à au moins 50 % de moins que le prix local du m² ; hors de cette zone d'efficacité maximale pour les SCPI, on atteint une rentabilité limitée aux villes où le prix de marché est inférieur à 3 500 euros/m², les autres cas étant soit non rentables soit impossibles compte tenu des impositions légales actuelles de l'article 199 ter du Code général des impôts.

Dans un cas comme dans l'autre, le point clé pour atteindre la rentabilité d'une opération est le prix d'achat du foncier à restaurer.

Au regard d'une extension du dispositif aux communes du programme *Action cœur de ville* il existe aujourd'hui 105 SPR approuvés au sein des 222 villes du programme sur un total de 871 France entière. Cependant les zonages précis sont de niveau infra communal et en l'absence d'une définition aboutie à ce jour du périmètre des quartiers concernés par le programme et de leurs secteurs d'intervention, il n'est pas possible de préciser l'impact du « *Malraux* » sur les communes concernées.

Après avoir conclu à l'utilité de maintenir le dispositif qui constitue un élément essentiel de la préservation du patrimoine non protégé au titre des monuments historiques en milieu urbain, la mission propose de rendre son sens originel à la réduction d'impôt en lui conférant un objectif élargissant la préservation du patrimoine urbain à la revitalisation des centres-villes dégradés.

Les propositions d'aménagement du dispositif s'articulent autour de deux axes principaux :

- la simplification de la réduction d'impôt et l'amélioration de la rentabilité au regard des TRI observés, en unifiant à 30 % les taux de défiscalisations qui sont aujourd'hui de 22 % ou 30 % selon les zones concernées et en libérant les usages du locatif nu après restauration, infléchissant ainsi la logique de développement de l'offre locative qui avait conduit à imposer une location à usage d'habitation principale pour une durée de neuf ans ; en effet, cette condition n'apparaît ni cohérente dans les zones en déprise qui n'ont pas besoin d'augmentation de l'offre de logements, ni cohérente avec les objectifs de revitalisation urbaine qui

imposent une vision globale de l'utilisation de l'espace bâti à des fins d'habitation, mais aussi commerciales, de services ou d'activités ;

- l'extension du dispositif à certains « *secteurs d'intervention* » des opérations de revitalisation du territoire (ORT), dispositif contractuel créé par l'article 157 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, ORT qui est l'outil de mise en œuvre du programme *Action cœur de ville* ; cette extension serait réalisée par établissement d'une liste des « *secteurs d'intervention* » éligibles au « *Malraux* » par arrêté conjoint des ministres chargés du patrimoine et du logement².

Cinq mesures sont proposées en parallèle pour faciliter la mise en œuvre du « *Malraux* » :

- faciliter l'usage du dispositif et son articulation avec les aides publiques pour contribuer à résoudre les blocages pouvant résulter de désaccords entre copropriétaires d'immeubles dégradés, notamment, en cas de présence de propriétaires occupants en assouplissant la notion de restauration complète de l'immeuble, en augmentant l'enveloppe des aides aux travaux lourds de l'Agence nationale de l'habitat, et, pour l'IGAC et le CGEDD, en ouvrant la réduction d'impôt sous condition aux propriétaires occupants (l'IGF n'adhère pas à cette proposition) ;

- ne plus exiger de déclaration d'utilité publique lorsque l'acte classant le SPR a été pris, dans la mesure où le contrôle de l'architecte des bâtiments de France s'exerce même en l'absence de plans ou de programmes approuvés ;

- supprimer la date limite du 31 décembre 2019 pour le bénéfice du « *Malraux* » dans les quartiers des programmes PNRQAD et NPNRU ;

- remplacer les seuils minima de 30 % de foncier³ et 65 % de travaux dans la souscription des parts de SCPI par un seuil minimum de 95 % de travaux et foncier dont 65 % de travaux, le minimum de foncier pouvant empêcher des opérations sur des biens très dégradés préalablement préemptés ou expropriés par des collectivités souhaitant les remettre sur le marché pour une très faible valeur ;

- sous le contrôle de l'architecte des bâtiments de France, ne pas requalifier le programme en construction neuve lorsque des travaux imprévus faisant dépasser les seuils fiscaux délimitant la rénovation de la construction neuve s'avèrent nécessaires en cours de réalisation, la rentabilité de l'ensemble du projet étant modifiée par le changement de régime fiscal et la perte de la réduction d'impôt.

Enfin, la mission suggère, en complément d'une éventuelle réforme du dispositif, de conduire une réflexion sur la mobilisation des aides de l'Anah, sur les instruments de maîtrise foncière dans les zones concernées, et sur l'articulation du « *Malraux* » avec le « *Pinel* ».

2019-5375

1) La fourchette est liée au fait que les statistiques fiscales ne permettent pas dans tous les cas une identification certaine du caractère direct ou indirect de l'investissement

2) Cette solution est identique à celle retenue pour permettre l'éligibilité de certains quartiers du NPNRU au « *Malraux* ».

3) Le terme « *foncier* » est entendu dans le présent rapport comme correspondant à la valeur d'acquisition de l'immeuble.

Où va le mécénat, dans le mur ou pour les vieux murs ?



Béatrice Guillaume,
Avocate au sein du Cabinet ALCYACONSEIL,
Département « Associations, Fondations et Économie Sociale et Solidaire »

L'année 2019 est une année de turbulences pour le mécénat, en particulier le mécénat d'entreprise.

Les braises du rapport de la Cour des comptes encore chaudes, il aura suffi de quelques gouttes de désinformation au moment de l'incendie de la cathédrale de Notre-Dame de Paris pour que le régime fiscal du mécénat soit de nouveau pointé du doigt, et que les traqueurs de niches fiscales en profitent pour revenir à l'assaut du mécénat.

Pour autant, le mécénat n'est pas une niche fiscale. Les donateurs ne réalisent pas une opération patrimoniale privée en faisant un don à une œuvre ; ils réalisent une dépense au profit de l'intérêt général. D'ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport, n'appelait pas à une réforme du régime fiscal du mécénat, mais à la mise en place de davantage de contrôles de la part de l'État, ce à quoi les acteurs du secteur sont favorables. Pourtant, le projet de loi de finances 2020¹, actuellement à l'étude conforte, par les mesures qu'il contient, ceux qui faisaient déjà preuve de défiance vis-à-vis des entreprises mécènes et notamment des grands donateurs.

Qu'en est-il de ces mesures proposées et/ou prises en 2019 et où en est-on aujourd'hui du régime fiscal du mécénat et plus particulièrement du mécénat d'entreprise ?

ÉPISODE 1 : LA LOI DE FINANCES POUR 2019 TIRE LES PREMIÈRES LEÇONS DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES ET DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En réaction au rapport de la Cour des comptes² ainsi qu'à la décision du Conseil constitutionnel³ et dans l'attente



de l'adoption de mesures « concertées », la loi de finances pour 2019⁴ avait d'ores et déjà aménagé le régime fiscal du mécénat.

La loi de finances pour 2019 a institué un nouveau plafond à la réduction d'impôt applicable aux entreprises donatrices. Dès lors que les conditions d'éligibilité au mécénat sont réunies, toute entreprise donatrice peut bénéficier d'une réduction d'impôt sur les bénéfices – à ce jour égale à 60 % du montant des dons effectués (cf. supra) – dans la limite d'un plafond qu'elle peut désormais choisir parmi les deux prévus. Ainsi, pour tout exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2020, une entreprise pourra conserver le traditionnel plafond de 5 % de son

chiffre d'affaires – mais ce plafond peut s'avérer assez limitant pour les PME – ou opter pour l'application d'un plafond de 10 000 euros lorsque ce montant est plus élevé.

En outre, pour les exercices ouverts depuis le 1^{er} janvier 2019, les entreprises qui effectuent plus de 10 000 euros de dons et versements au cours d'un exercice doivent déclarer le montant et la date du don, l'identité de l'organisme donataire et, le cas échéant, la valeur des contreparties directes et indirectes. Ces informations doivent être transmises par les entreprises donatrices sur leur déclaration des réductions et crédits d'impôts, laquelle doit être transmise dans les mêmes délais que la déclaration annuelle de résultat.

1) Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2020, n° 2272, 27 septembre 2019.

2) Cour des comptes, « le soutien public au mécénat des entreprises – un dispositif à mieux encadrer ».

3) Conseil constitutionnel, décision n° 2018-739 QPC du 12 oct. 2018.

4) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, JO du 30 décembre 2018.

Agenda



ADDEN SOCIÉTÉS D'AVOCATS, UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

« Quasi-régie », que reste-t-il de l'arrêt Teckal 20 ans après ?

15 novembre 2019

Université de Bordeaux

Pôle Juridique et Judiciaire – Salle 1J

Place Pey Berland 33000 Bordeaux

vanessa.fermond@alden.fr

www.adden.fr

2019-3490

INCUBATEUR DU BARREAU DE PARIS

3^e nuit des legaltechs

19 novembre 2019

Cloud Business Center

10 bis, rue du 4 septembre 75002 Paris

barreauentrepreneurial@avocatparis.org

www.avocatparis.org/ma-formation/agenda-des-evenements

2019-3473

AVOCATS CONSEILS D'ENTREPRISES

Les baux commerciaux. La Loi Pinel,

5 ans après : premier bilan et perspectives ?

20 novembre 2019

Auditorium de la Maison du Barreau de Paris

2, rue de Harlay 75001 Paris

Renseignements : 01 47 66 30 07

ace@avocats-conseils.org

www.avocats-conseils.org

2019-3457

INSTITUT D'EXPERTISE D'ARBITRAGE ET DE MÉDIATION

Émotions et Conflits : le partage émotionnel à la lumière des neurosciences

20 novembre 2019

Maison du Barreau

2, rue de Harlay 75001 Paris

Renseignements : 01 47 27 28 83

ieam-paris@ieam.eu

2019-3472

FEMMES DE LOI, FEMMES D'EXCEPTION

« Le Défenseur des droits et les droits de l'homme en entreprise » avec Jacques Toubon, Défenseur des droits

25 novembre 2019

France Amériques

9/11, avenue Franklin Roosevelt 75008 Paris

contact@femmes-de-loi-femmes-dexception.com

www.paypal.com/

webappshermes?token=0M747506DB9747231

&useraction=commit&mfid=1573659700714_

a702a563726e#/checkout/guest

2019-3481

Journées Juridiques du Patrimoine

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2019, l'amende sanctionnant la délivrance de documents ouvrant droit à un avantage fiscal indu ne frappera que les personnes ayant sciemment délivré lesdits documents, le Conseil constitutionnel ayant exigé la démonstration du caractère intentionnel du manquement réprimé lors de sa décision d'abrogation, pour non-conformité au principe de proportionnalité, de l'amende initialement prévue. S'agissant du montant de l'amende en question, il est égal au montant mentionné sur le reçu, multiplié par le taux de la réduction d'impôt en cause. En l'absence de tout chiffrage sur le document, l'amende demeure égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu. Ainsi, le montant de l'amende est augmenté par rapport au dispositif antérieur (25 % du montant du don porté sur le reçu fiscal).

ÉPISODE 2 : LES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 S'INSCRIVENT DANS UN CLIMAT DE DÉFIANCE VIS-À-VIS DES GRANDS DONATEURS

Le 15 avril dernier, la cathédrale Notre-Dame de Paris a pris feu, les dons ont afflué et certains esprits chagrins se sont embrasés pour dénoncer la réduction d'impôt dont les grands donateurs allaient bénéficier grâce au régime fiscal du mécénat.

En dépit du renoncement par ces derniers à un avantage – auquel certains n'avaient, de toute façon, plus droit compte tenu du plafond de réduction d'impôts prévu par le Code général des impôts – la polémique a ravivé un sentiment de défiance envers le mécénat d'entreprise, plus particulièrement des grands donateurs mis en avant par la publication du rapport de la Cour des comptes.

La mobilisation des acteurs du secteur, le rétablissement de certaines vérités, la formulation des craintes des associations n'y auront rien fait. Placé sous le feu des projecteurs, le mécénat d'entreprise a fait, sans surprise, l'objet de durcissement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Ce projet prévoit notamment de baisser de 60 % à 40 % le taux de la réduction d'impôt pour les versements supérieurs à 2 millions d'euros. Ainsi, seuls les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas et, à titre principal, à la fourniture gratuite de certains soins à des

personnes en difficulté, et qui contribuent à favoriser leur logement demeureront éligibles à une réduction d'impôt au taux de 60 %, quel que soit leur montant. En cas de report des excédents de versements ayant ouvert droit à réduction d'impôt au taux de 40 %, ils donneraient lieu à réduction d'impôt au taux de 40 % au titre des cinq exercices suivants, sans qu'il puisse en résulter un dépassement de la limite de 10 000 euros ou 5 % du chiffre d'affaires au titre d'un exercice.

Enfin, afin de « renforcer l'éthique du mécénat de compétence », il est proposé de limiter la prise en compte dans l'assiette de la réduction d'impôt, pour chaque salarié mis à disposition par une entreprise, des rémunérations versées et charges sociales y afférentes à trois fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

Ces dispositions s'appliqueraient aux versements effectués au cours des exercices clos à compter du 31 décembre 2020.

Après la disparition des emplois aidés, la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la refonte de la réserve parlementaire, la mise en place du prélèvement à la source, ces mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 seraient – si elles étaient adoptées – un nouveau coup dur porté aux acteurs du secteur associatif. D'ores et déjà, le Mouvement associatif a indiqué qu'il s'opposerait à la « remise en cause des équilibres du régime du mécénat des entreprises » car « la stabilité du cadre fiscal est un élément déterminant pour le développement du mécénat et agir sur les seuils de défiscalisation n'est pas la réponse aux dérives pointées par la Cour des comptes » ; « l'impact de cette réforme viendra fragiliser encore le secteur associatif, bénéficiaire final du mécénat » ; « c'est une annonce contradictoire avec un appel à plus d'engagements des entreprises pour contribuer au financement d'actions d'intérêt général ». Le Mouvement associatif et les associations seront-ils entendus ? Pour le savoir, nous suivrons de près les débats parlementaires et les évolutions du projet de loi de finances.

2019-5355

Halte à la régression du droit de l'environnement !



Christian Huglo
Avocat à la Cour,
Docteur en droit

Le professeur Michel Prieur a eu tout à fait raison de nous mettre en garde contre l'émergence d'une politique de régression du droit de l'environnement. À l'origine, il avait dirigé son propos sur le plan international, mais nous découvrons aujourd'hui avec stupeur, malgré l'intégration de ce principe dans la loi du 8 août 2016, la difficulté de son application en droit interne.

Il faut lire, en effet, pour mesurer l'ampleur de la destruction, le rapport de mission gouvernementale auprès du Premier ministre intitulé « *Cinq chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles* » remis par le député Guillaume Kasbarian le 23 septembre 2019, et dont les conclusions étaient faites siennes par le Premier ministre.

Certes, on peut comprendre les inquiétudes du gouvernement face à la désindustrialisation de la France, mais il nous semble qu'il aurait fallu certainement aussi en rechercher les causes au-delà du droit de l'environnement et en particulier dans la complexité des procédures administratives qui touchent à ce sujet.

Mais, ici, le bébé s'en va avec l'eau du bain.

Voyons sommairement comment se présentent ces cinq mesures préconisées par ce député et adoptées au plus haut niveau de la hiérarchie administrative de l'État en l'espèce, le Premier ministre.

Il s'agit, tout d'abord, de mieux sécuriser les porteurs de projets et de considérer les projets en cours d'instruction comme des installations existantes. De fait, une disposition législative ou réglementaire postérieure au dépôt du projet ne serait donc, même à la date de la décision administrative, inopérante. Où va le principe de légalité ?

En second lieu, la durée liée à l'élaboration des études d'impact serait, selon ce même rapport, trop longue et donc inutile, car par nature, elle doit s'appuyer sur des études de terrain qui se déroulent sur quatre saisons. Il s'agirait alors pour l'administration de préciser les conditions de validité de ces études et la nécessité de ne pas les renouveler. « *Celles-ci sont désormais réduites à la portion congrue, ne concernant*



que très peu de projets, à telle enseigne qu'une mise en demeure de la Commission européenne a été adressée à la France de mettre un terme à des critères qui ne sont pas admis par le droit européen » ont dénoncé un collectif de juristes dans le *Monde* le 25 juin 2019¹.

De ce fait, la compensation écologique aurait pour direction unique l'achat d'actifs naturels.

En troisième lieu, il s'agirait de procéder à la création d'un portail numérique unique qui regrouperait les procédures de permis de construire, d'autorisation environnementale et d'archéologie préventive. Sujet de lenteur bien connu, mais délicat, puisque les procédures de permis de construire sont des procédures décentralisées entre les mains des maires.

Le quatrième volet permettrait de déroger aux normes environnementales pour tenir compte « *de la réalité des territoires* » et en particulier de substituer l'enquête électronique à l'enquête publique telle que nous la connaissons. « *Comme si le fait de pouvoir consulter un dossier sur Internet équivalait à celui de pouvoir débattre avec un commissaire-enquêteur et de contraindre*

ce dernier à fournir un rapport et, surtout, un avis indépendant »².

Enfin, le sous-préfet serait le maître d'œuvre de l'autorisation à délivrer ; certes, rien à redire ici sauf que le Conseil d'État commence à admettre que dans certaines circonstances, on peut se passer d'appliquer des normes, ce que vient de confirmer le Conseil d'État³.

Adieu donc à ce qui constitue la substantifique moelle du droit de l'environnement : la volonté de préserver les atteintes potentielles à l'environnement. Il faut bien comprendre, en effet, que tout le droit de l'environnement repose sur une compréhension complète de la notion de dommage écologique, que l'étude d'impact en est l'anticipation comme celle de la compensation écologique. Aujourd'hui, l'étude d'impact a changé de dimension, elle doit en effet prendre en considération la problématique climatique et ne saurait être en aucun cas réduite. Outre la méconnaissance technique du sujet, s'ajoute, selon le projet du parlementaire, la négation du principe de la participation du public et des associations qui joue le plus souvent, quoi qu'on en dise, un rôle constructif.

1) Tribune, *Droit de l'environnement en France : une régression généralisée*, Le Monde, 25 juin 2019.

2) *Idem*.

3) CE, 17 juin 2019, *Les Amis de la terre France*, n° 4218714, Conclusions Louis Dutheil de LaMothe.

Si l'on sait suffisamment s'y prendre à temps pour organiser les procédures d'enquêtes, celles-ci offrent l'occasion de connaître un projet et de débattre devant un tiers.

Au-delà du projet critiqué s'ajoute encore un point de régression : la limitation des pouvoirs du juge administratif par le système de régularisation des autorisations administratives, et, avec la loi Macron favorisant l'urbanisation, le système simplifié de l'autorisation environnementale.

Enfin, « la danthonisation », procédé qui consiste pour le juge à considérer que certains vices de forme n'entraînent pas l'annulation de la décision attaquée, va à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 15 octobre 2015, *Commission c/ Allemagne*, aff. C13714, chronique Julien Betaille, JEDH 2016 p. 520) lorsque le vice en question affecte l'étude d'impact.

Il faut donc voir que toute cette réforme va à l'encontre de toutes les règles les plus hautes qui nous gouvernent et finalement, précarisent à terme la sécurité juridique que l'on peut attendre de toute autorisation administrative créant des droits.

En premier lieu, le projet envisagé va à l'encontre d'une jurisprudence très importante du Conseil constitutionnel issue de la décision du 8 avril 2011 (Sieur Z...) qui a affirmé le principe de vigilance et a exposé clairement que ce principe s'appliquait à toute personne publique ou privée et donc à l'État. Restreindre l'étude d'impact, c'est diminuer la disponibilité des instruments utiles à la vigilance.

En second lieu, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le droit de l'environnement se rattache à des droits individuels tels que le droit à la vie, comme au droit à la vie privée ; a-t-on un instant mesuré la distance, voire même l'abîme qui sépare les projets du gouvernement de l'affirmation de ces droits fondamentaux, s'il s'agit bien de gommer les protections environnementales.

Reste encore à prendre en considération le droit communautaire européen et la Convention d'Aarhus : ces deux sources du droit semblent être jetées aux orties (au moment d'ailleurs où la France fait l'objet de plaintes pour réduction du champ d'application du droit des études d'impact, pour ne citer que cet exemple).

Ajoutons enfin que s'agissant du droit de la protection de la nature, le professeur Philippe Billet a, dans une récente chronique⁴, montré comment l'administration française a tenté de mettre entre parenthèses les pouvoirs d'institutions scientifiques aussi prestigieuses que le Conseil supérieur de la protection de la nature.



La régression n'est pas seulement présente dans les procédures, elle se situe également au niveau central du Ministère, ce qui doit désespérer les hauts fonctionnaires issus du ministère de l'Environnement, noyés maintenant avec les ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées.

Il faut alors se demander, si un ministère de l'Environnement d'expertise plutôt qu'un ministère de grande dimension ne resterait pas préférable.

La critique de la régression effective du droit de l'environnement ne paraît pas seulement se situer au seul niveau d'une critique de principe. Tout d'abord, en effet, sous le couvert de vouloir rendre service aux industriels pour leur simplifier, en apparence, les procédures d'autorisation, il n'en reste pas moins que celles-ci ne seront pas à l'abri des juridictions internationales comme on l'a évoqué, qu'ils s'agissent de la Cour de justice de l'Union européenne ou de la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ensuite, simplifier les procédures et éliminer la participation du public ou même son information n'est-ce pas diminuer la confiance que les administrés doivent pouvoir ressentir à l'égard des industriels et de la haute administration ?

« Cette régression du droit à la participation et du droit au juge apparaît d'autant plus anormale que toute la communication du gouvernement se fait sur son souhait de mieux associer les Français à la prise de décision, en matière environnementale comme dans d'autres. »⁵

L'affaire Lubrizol qui vient de se dérouler à Rouen est effectivement symptomatique d'un

manque absolu de confiance dans les propos des autorités car, sans doute, les usagers de l'environnement ont pensé à tort ou à raison que la parole publique ne va pas clairement dans le sens de la protection de la santé humaine comme de celle de l'intégrité de l'environnement. Enfin, comment aujourd'hui prétendre d'un côté être exemplaire face à la lutte contre le réchauffement climatique, et, de l'autre, mettre ainsi entre parenthèses le droit de l'environnement ?

L'analyse, même superficielle, du contentieux environnemental mondial montre que tant les décisions rendues aux États-Unis sous le régime du droit anglo-saxon ou celles rendues selon le droit européen que le droit de l'environnement, est un socle de base essentiel pour défendre la biodiversité et nous permettre aujourd'hui de nous protéger face au réchauffement climatique. Continuer à vouloir absolument faire régresser le droit de l'environnement n'est donc pas une erreur, mais tout simplement une faute qui touche à la protection de l'avenir.

On voit bien que la question environnementale n'est plus seulement une question de qualité de la vie ou même de spécialistes obsédés par la technique, mais tout simplement de sécurité à tous les niveaux, y compris celle des industriels eux-mêmes comme celle des voisins, collectivités, habitants, agriculteurs, entreprises. Nos représentants seront-ils sourds à l'appel de détresse des juristes en ce sens, paru dans le journal *Le Monde* le 25 juin dernier⁶ ?

D.R.

2019-5357

4) Philippe Billet, Et pendant ce temps, Pénelope..., *Revue Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 6, juin 2019, alerte 113.

5) Tribune, *Droit de l'environnement en France : une régression généralisée*, *Le Monde*, 25 juin 2019.

6) *Idem*.

Urbanisme, environnement, patrimoine : de la simplification au démantèlement



Francis Monamy,
Avocat au barreau de Paris

Nous assistons depuis quelques années en matière d'urbanisme, d'environnement et de patrimoine, à des réformes qui, pour bon nombre d'entre elles, paraissent mues par la volonté d'alléger les contraintes de toute nature qui pèsent sur les acteurs publics et privés au motif exclusif que ces contraintes, pour la seule raison qu'elles sont des contraintes, seraient illégitimes. Faisant l'impasse sur les fondements et les objectifs des normes qui encadrent l'action des pouvoirs publics et l'activité des entreprises, c'est-à-dire la préservation de notre cadre de vie, de notre environnement, de notre santé et de notre héritage culturel, ce mouvement, par son ampleur, se traduit par un véritable démantèlement du système de protection qui avait été progressivement construit depuis les années 70. Qu'il s'agisse du contrôle de l'administration ou du contrôle du juge, la régression est patente.

LE DÉMANTÈLEMENT ENGAGÉ DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF

Réduire le champ des autorisations permet de trancher radicalement la question des lourdeurs présumées du contrôle administratif. C'est, par exemple, ce qu'a obtenu le *lobby* éolien en faisant supprimer l'exigence du permis de construire pour les éoliennes terrestres¹, les éoliennes maritimes n'ayant jamais été soumises à cette exigence. Ou encore en cherchant à échapper au régime du renouvellement de l'autorisation en cas d'extension des parcs éoliens en exploitation². De façon moins abrupte, le gouvernement a fait basculer près d'un tiers des installations classées du régime de l'autorisation au régime de l'enregistrement³, dispensant ainsi les entreprises concernées de réaliser une étude d'impact, de subir une



Le Pont Alexandre-III et le Grand Palais

évaluation de cette étude par une autorité environnementale indépendante et de se soumettre à une enquête publique. Faute notamment de toute évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement, le contrôle administratif n'est plus que formel.

Il y a plus subtil, mais non moins nocif, puisqu'on aboutit au même résultat. Ainsi a-t-on multiplié les hypothèses dans lesquelles le demandeur, bien que devant se plier à un mécanisme d'autorisation, n'est tenu d'établir une étude d'impact que si l'administration le juge nécessaire⁴. Ce mouvement est d'autant plus pernicieux qu'il est envisagé⁵, avec la bénédiction du Conseil d'État⁶, de confier le soin d'exempter le demandeur de l'étude d'impact à une autorité autre que l'autorité

environnementale qui, grâce à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁷, appliquée par le Conseil d'État⁸, avait acquis une indépendance gage de son impartialité. Il est à craindre que l'autorité qui sera désignée soit le préfet de région et que cette autorité n'ait guère intérêt à alourdir son propre travail d'instruction, puisque la réalisation d'une étude d'impact la conduira à devoir saisir l'autorité environnementale, à tenir compte de son avis et à organiser une enquête publique, étude d'impact et enquête publique étant intimement liées.

Intimement liées jusqu'ici, car une expérimentation, autorisée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018⁹, qui vise à remplacer, dans certains cas, l'enquête publique par une

1) Art. 11 du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017.

2) Instruction du gouvernement du 11 juillet 2018 relative à l'appréciation des projets de renouvellement des parcs éoliens terrestres.

3) *Reporterre, le quotidien de l'écologie*, 5 mars 2019.

4) Par ex. décret n° 2018-435 du 4 juin 2018.

5) Projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement.

6) Avis du 3 mai 2019.

7) CJUE, 20 octobre 2011, *Seaport*, aff. C-474/10.

8) CE, 6 décembre 2017, req. n° 400559.

9) Art. 56.

consultation par voie électronique pour toutes les autorisations environnementales, est en cours dans les régions Bretagne et Hauts-de-France¹⁰. Il s'agit là d'une régression démocratique car on ne peut mettre sur le même plan la possibilité de débattre avec un commissaire enquêteur qui formulera, au vu des observations dont il aura été saisi, un avis personnel et motivé, avec la simple collecte de ces observations, sans examen par un tiers indépendant. Il y a là aussi un appauvrissement des données que l'administration peut utiliser pour se prononcer sur les demandes d'autorisation.

Un même appauvrissement se constate dans la diminution des cas d'intervention d'autorités extérieures au service instructeur. Un exemple emblématique suffira. Traditionnellement, le préfet était tenu, avant de statuer sur une demande d'autorisation d'exploiter une installation classée, de saisir le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ou, dans le cas d'un projet éolien, la commission départementale, de la nature, des paysages et des sites, conseil et commission composés, entre autres, d'élus locaux et de personnes qualifiées. C'était la garantie qu'un regard autre que celui de l'inspection des installations classées serait porté sur le projet. Il ne s'agit plus désormais que d'une faculté¹¹. Des exemples de même portée pourraient être donnés avec l'intervention amenuisée de l'architecte des Bâtiments de France ou du Conseil national de la protection de la nature.

Cantonné à un champ d'exercices plus restreint, diminué dans ses possibilités d'apprécier correctement les enjeux des projets, le pouvoir de contrôle de l'administration a encore été enfermé dans des délais toujours plus courts. Après avoir touché les organismes consultés comme, par exemple, l'architecte des Bâtiments de France, ce mouvement a atteint les services instructeurs eux-mêmes. C'est ainsi que l'instruction des demandes d'autorisation environnementale a été solidement encadrée par l'ordonnance n° 2017-80 et le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017, limitant la capacité de l'administration à analyser avec tout le soin nécessaire les demandes dont elle est saisie.

LE DÉMANTÈLEMENT ACHEVÉ DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Une démarche parallèle au démantèlement du contrôle administratif a conduit au démantèlement du contrôle juridictionnel. Cette seconde démarche repose sur une idée simple : le droit d'ester en justice qui, dans notre pays comme ailleurs, a permis d'assurer l'effectivité des règles de droit et, partant, dans nombre de cas, la préservation du cadre de vie, de l'environnement et du patrimoine historique, compte tenu notamment du rôle joué par les associations, constitue une anomalie et, si, par malheur, il vient à être saisi, le juge n'a plus pour mission de sanctionner la violation de la loi, mais seulement de corriger les « erreurs » qui ont pu être commises par l'administration ou les pétitionnaires.

Au nom de la lutte contre de fantasmatiques recours abusifs, on a ainsi réduit les délais de recours des tiers, faisant passer celui-ci, en matière d'installations classées, de quatre ans à quatre mois¹², créé de nouveaux délais d'action aussi bien par voie réglementaire¹³ que par voie prétorienne¹⁴, encadré toujours plus sévèrement l'intérêt pour agir des requérants¹⁵, allant jusqu'à exiger des associations qui contestent les autorisations d'urbanisme qu'elles aient été créées plus d'un an avant le dépôt de la demande¹⁶.

Toutefois, s'il parvient à introduire son recours en temps utile, le requérant n'aura, dans bien des cas, plus la possibilité de bénéficier du double degré de juridiction, soit parce qu'il devra porter son action directement devant la cour administrative d'appel¹⁷, soit parce que, jugé par le tribunal administratif, il ne pourra frapper le jugement rendu que d'un pourvoi en cassation¹⁸. Il faudra ensuite qu'il agisse avec la plus grande célérité, car, en matière d'autorisations d'urbanisme¹⁹ comme en matière d'autorisations relatives aux parcs éoliens²⁰, deux mois après la présentation du premier mémoire adverse, il ne sera plus en droit de présenter de nouveaux arguments.

Cependant, même fondés, ses arguments ne sont pas sûrs de conduire à l'annulation de l'autorisation. D'une part, par une application extensive de la notion de vice non-substantiel, la jurisprudence est parvenue à neutraliser de nombreuses méconnaissances des règles procédurales qui gouvernent la délivrance des autorisations administratives²¹. D'autre part, si, par extraordinaire, l'argument passe le filtre de la neutralisation, le juge pourra ne pas annuler et se borner à demander au pétitionnaire et à l'administration de régulariser le vice constaté. Initiée en matière d'autorisation d'urbanisme²², cette possibilité de régularisation a été étendue aux autorisations environnementales²³ et le Conseil d'État en a donné une interprétation²⁴ qui, dans les faits, permet la régularisation de pratiquement tous les vices de procédure et de nombre de vices de fond.

Si, malgré tous les obstacles placés sur sa route, le requérant est parvenu à obtenir l'annulation du projet, il se pourrait que son triomphe ne soit qu'une victoire à la Pyrrhus. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, dans le cas où le projet a été réalisé, il n'obtiendra la démolition que si le terrain d'assiette est situé dans une zone protégée. Outre qu'elle incite les constructeurs au passage en force et à la méconnaissance délibérée du droit, la restriction drastique du champ d'application de l'action en démolition constitue un déni de justice.

Au terme de ce panorama qui n'est malheureusement pas exhaustif, il faut conclure que si le démantèlement du contrôle administratif est sérieusement engagé, celui du contrôle juridictionnel est, pour sa part, si achevé, que le professeur Bouyssou en est venu à se demander, à propos des autorisations d'urbanisme (mais le constat est identique en matière d'autorisations environnementales), si le recours à leur encontre « n'est pas devenu purement théorique, et s'il ne deviendra pas une curiosité réservée à des lanceurs d'alerte ou à des kamikazes »²⁵.

2019-5372

10) Décret n° 2018-1217 du 24 décembre 2018.

11) Art. R. 181-39 du Code de l'environnement.

12) Art. 6 du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017.

13) Art. 7 du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du Code de justice administrative et du Code de l'urbanisme.

14) CE, 9 novembre 2018, req. n° 409872.

15) Art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, puis art. 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.

16) Art. 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.

17) Par ex. pour les recours contre les autorisations relatives aux parcs éoliens terrestres (art. 23 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018) ou pour les recours contre les autorisations relatives aux parcs éoliens maritimes (art. 1^{er} du décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016).

18) Par ex. pour les autorisations d'urbanisme en zones tendues (art. 2 du décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013).

19) Art. 7 du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018.

20) Art. 24 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018.

21) CE, 23 décembre 2011, Madame Danthony, req. n° 335033.

22) Art. L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme.

23) Ordonnance et décret précités du 26 janvier 2017.

24) CE Avis, 27 septembre 2018, req. n° 420119.

25) *Procès d'urbanisme ou procès équitable ?*, AJDA 2019, p. 961.

Le patrimoine et son environnement pénal : l'exemple des parcs éoliens



Loïc Dusseau,
avocat au barreau de Paris
et membre du comité scientifique des Journées Juridiques du Patrimoine

La régression constatée du droit de l'environnement et du patrimoine doit nous conduire à rechercher des solutions de protection juridique dans un domaine à la frontière du droit public et du droit privé, car il protège l'ordre public : le droit pénal.

S'il est un exemple d'actualité où le droit de recours devant les juridictions administratives est en régression, depuis le décret du 29 novembre 2018¹ supprimant un degré de juridiction et instaurant la cristallisation des moyens, c'est bien celui des parcs éoliens, plus que jamais controversés : la politique énergétique promue, à tort ou à raison (ce que l'avenir nous dira), par l'État, est ainsi menée au détriment du droit des citoyens à vouloir protéger leur patrimoine et son environnement. Reste donc, comme liberté publique, le recours à la pénalisation des comportements inacceptables.

Divers ouvrages² ont déjà dénoncé les dérives auxquelles pouvaient donner lieu ces symboles de la transition énergétique, notamment en droit pénal, et nous attendons la publication du rapport de la Commission d'enquête parlementaire « *sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique* » déposé officiellement le 25 juillet 2019 (n° 2195), mais, curieusement, non encore édité.

Déjà, le rapport annuel 2013 du Service Central de Prévention de la Corruption (SPCP)³ avait tiré la sonnette d'alarme



en attirant l'attention des pouvoirs publics sur les nombreux cas de prises illégales d'intérêts qui accompagnaient le développement de l'activité éolienne et sur le risque de développement d'atteintes à la probité encore plus graves, comme la corruption.

Les poursuites pénales pour atteintes à la probité ne touchent évidemment pas que le secteur de l'éolien, mais leur constance démontre qu'il ne s'agit pas que d'une hypothèse d'école. Ainsi, selon l'Agence française anticorruption (AFA)⁴, en 2017, 297 condamnations définitives pour des infractions d'atteintes à la probité ont été prononcées (ce chiffre variant de 271 à

355 entre 2008 et 2017), la corruption représentant 41,8 % de ces condamnations et la prise illégale d'intérêts, 15,5 %.

L'infraction de prise illégale d'intérêts, prévue et réprimée par l'article 432-12 du Code pénal, est « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement est puni*

1) Décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement (JORF n° 0878 du 1^{er} décembre 2018), à l'encontre duquel un recours a été déposé le 28 janvier 2019 devant le Conseil d'État par cinq associations, dont « Patrimoine-Environnement ».

2) Pierre Dumont & Denis de Kergorlay, *Éoliennes : chronique d'un naufrage annoncé*, Éditions François Bourin, novembre 2018 ; Fabien Bouglé, *Éoliennes : la face noire de la transition écologique*, vers un scandale environnemental mondial, Éditions du Rocher, septembre 2019.

3) Le SPCP a été remplacé, depuis la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « loi Sapin 2 », par l'Agence française anticorruption (AFA).

4) Rapport annuel d'activité 2018 (www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr).

Le rapport 2014 du SCPC (publié en juin 2015) multipliait déjà les exemples de condamnations pénales d'élus en la matière sur tout le territoire national⁶. Le récent « *brûlot* » de Fabien Bouglé⁷ démontre que les condamnations, et donc les comportements délictueux, continuent⁸ et

L'infraction de corruption passive ou active, délits prévus et réprimés par les articles 432-11 et 433-1 du Code pénal, se définit comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite/propose ou agréee/cède un don, une offre ou une promesse, en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions. Les peines encourues sont de dix ans

Peut-être apprendrons-nous, un jour prochain, qu'en application de la loi Sapin 2, suite au signalement indigné et courageux d'un lanceur d'alerte¹¹, une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)¹², nouvelle procédure négociée entre un procureur et une entreprise poursuivie pour corruption active, a été conclue avec un promoteur éolien, car l'expérience prouve qu'aucun pan de l'économie n'est épargné...

12) Art. 4112, 1802 et R1533601 et s. du Code de procédure pénale.

Date et signature

La médiation pour le patrimoine et l'environnement



Thierry Garby,
Avocat honoraire,
Médiateur

L'environnement appartient à notre bien commun. Le patrimoine, même privé, peut, sous certaines conditions, en relever aussi.

Les décisions concernant leur préservation et leur entretien doivent donc faire l'objet du plus large consensus possible. Représentant l'intérêt commun, la puissance publique est fréquemment associée à ces décisions quand elle ne les prend pas elle-même. Certaines de ces décisions sont remises en cause par des citoyens souvent regroupés en associations habituellement par la voie judiciaire, lorsque les pétitions, manifestations et autres moyens de pression n'ont pas abouti à des solutions satisfaisant les contestataires.

Dans la plupart des cas, la justice rendra des décisions par oui ou non. Elle validera ou invalidera l'action entreprise générant ainsi de violentes frustrations chez les perdants. Ces solutions ne mettent pas fin à la difficulté : elles transfèrent la frustration d'une partie à l'autre. De ce fait, il n'est pas rare que le projet contesté renaisse de ses cendres et provoque de nouvelles difficultés. On entre ainsi dans une spirale contentieuse ruineuse dont il est difficile de sortir.

La médiation peut-elle remédier à cette difficulté et générer les solutions consensuelles à ces problématiques du bien commun ? L'expérience prouve que c'est l'instrument idéal, mais certaines conditions doivent être remplies.

La preuve en a été faite par des médiations autour de projets financés par le groupe Banque Mondiale. Il s'agit d'un barrage aux Philippines, d'une mine au Pérou et d'une raffinerie au Nigéria. Dans ces trois cas, des solutions ont été trouvées soit pour minimiser les impacts négatifs et pour créer des retombées bénéfiques pour les populations environnantes¹. Une autre expérience a été réalisée en Australie. Il s'agissait d'organiser la distribution de l'eau tout au long d'une vallée entre les différents consommateurs : agriculteurs, industriels et population rurale et urbaine. Des enseignements sont à en tirer.

Ces médiations se différencient des médiations interpersonnelles ou interentreprises, en ce sens que les personnes concernées (parties prenantes) ne sont pas clairement identifiées : différents types



d'agriculteurs existent qui n'ont pas forcément les mêmes intérêts et on ne peut pas faire venir chaque agriculteur à la table, un industriel est aussi un consommateur, etc. il faut donc d'abord identifier les catégories d'intéressés et organiser leur représentation. Alors que la médiation résulte habituellement de la volonté des parties, sur éventuelle suggestion du juge, ici l'initiative de la médiation doit venir d'une tierce personne (éventuellement une autorité publique). Elle doit proposer un médiateur qui devra mettre en place la médiation en identifiant les parties prenantes et en les aidant à organiser leur représentation.

Le médiateur doit donc être accepté et respecté par les parties. L'usage de nommer des fonctionnaires d'autorité ne connaissant pas les méthodes de résolution des conflits est toujours contreproductive.

Une bonne représentation des groupes d'intérêts permettra de mettre un terme à la frustration de ceux qui ne se sentent ni respectés ni entendus.

En quelques rencontres, le médiateur doit créer des rapports de confiance pour que chacun sente qu'il a une influence réelle sur le projet. Les parties doivent aussi comprendre que l'issue ne sera pas noire ou blanche (poursuite ou arrêt

du projet), qu'il faudra chercher à satisfaire les intérêts de tous, partisans ou adversaires du projet. Le médiateur devra stimuler la créativité de tous. Les grandes organisations et notamment de l'administration devront cesser de croire qu'elles savent mieux que les autres ce qui est bon pour eux. Il faudra leur apprendre à écouter pour comprendre.

Dans un cadre moins exotique et plus proche de chez nous, la problématique n'est pas différente.

Imaginons un projet de construction d'un ensemble HLM à proximité d'un monument classé appartenant à une famille et d'une zone humide sensible. On peut imaginer des protestations de la famille, des associations de défense du patrimoine, de l'environnement, de protection des espèces animales et végétales affectées et des riverains.

Toutes les parties prenantes pourront envisager une médiation, mais peu d'entre elles pourront la faire exister et surtout financer le travail initial de sa mise en place. Les pouvoirs publics (État, préfecture, mairie) ou le promoteur devront donc intervenir. Le médiateur devra être un spécialiste de la résolution des conflits et non un technicien ou un expert sans expérience dans ce domaine.

¹) Des films (en anglais) à ces sujets se trouvent sous : vimeo.com/117238123 et www.shiftproject.org/resources/publications/corporate-community-dialogue-documentary-series/.

Des experts pourront être consultés plus tard sur les questions utiles.

Le médiateur devra réunir ceux qui se seront déjà fait entendre et des représentants du promoteur et de l'administration pour comprendre leurs visions de la situation. Ces réunions seront informelles pour faire émerger le maximum d'information. Le médiateur ne se préoccupera pas encore d'ordre du jour ni de représentativité des participants. Il se souciera d'obtenir de l'information et s'assurera que chacun s'exprime pleinement. Il pourra aussi s'apercevoir que des personnes impactées ne sont pas autour de la table. Il devra les faire intervenir pour éviter que les solutions soulèvent de nouvelles frustrations et contestations.

Au terme de ces réunions, les thèmes à traiter ainsi que les intérêts en présence seront apparus. Le médiateur fera accepter son analyse qui structurera l'organisation de la médiation. Il pourra modifier ses vues en fonction des remarques des participants. Il jouera un rôle d'initiative, mais il sera surtout un catalyseur, et ses conclusions devront être vécues comme émanant des participants.

Le médiateur devra ensuite s'assurer que chaque partie soit représentée. Cela signifie que chacune doit avoir un représentant, mais aussi que celui-ci connaisse le problème et qu'il en mesure les origines et les conséquences. Les représentants doivent être acceptés et avoir la confiance de son groupe. Le médiateur s'assurera

aussi que les représentants restent en contact avec leurs mandants pour leur rendre compte périodiquement et percevoir les éventuelles inflexions de leurs points de vue. Il faudra parvenir à une démocratie aussi directe que possible.

Il sera parfois opportun de créer des catégories différentes de participants : par exemple, celles des personnes directement affectées et celles des organisations d'intérêt général (les associations de protection d'espèces animales et végétales ou de défense du patrimoine). Cette deuxième catégorie, qui pourrait être recevable en justice au même titre que les personnes directement impactées, viendra ici jouer un rôle d'expertise à la fois sur les dangers et sur les solutions possibles. Cette catégorie n'aura pas nécessairement à approuver les solutions, mais le médiateur s'assurera que l'information qu'elle détient sera pleinement délivrée et qu'elle sera prise en compte par tous.

À ce stade et à tout moment, le médiateur devra rechercher si les intervenants ont besoin de l'intervention d'experts. Ces experts pourront être neutres et indépendants pour éclairer toutes les parties ou venir au soutien d'une partie n'ayant pas les connaissances techniques nécessaires.

Alors, la médiation pourra effectivement débuter. Ce ne sera pas à partir de rien puisque les intérêts et l'accord sur le désaccord seront déjà apparus. Le médiateur rappellera ce à quoi on est déjà parvenu, confirmera l'accord sur le constat et pourra l'amender.

Cette médiation sera donc tournée vers les solutions possibles. Ce sera un exercice de créativité animé par l'intention de faire respecter ses intérêts et par le respect des intérêts des autres. La solution ne sera jamais oui ou non, comme en justice. Des concessions devront être faites, mais chacun devra penser hors du cadre et aller chercher ailleurs, dans l'espace ou le temps, la compensation des préjudices qu'on n'aura pas évités.

Ce processus consommera du temps. Il devra être financé, ce qui impactera le budget du projet. Cependant, sa durée de quelques mois sera dérisoire par rapport à celle du contentieux. Surtout, son résultat sera acceptable par tous (même s'il ne sera idéal pour aucun) alors que l'issue contentieuse sera frustratoire pour certains et donc conflictogène. Enfin, les solutions résoudront les problèmes, mais préviendront aussi l'apparition de nouveaux conflits en intégrant le projet dans son milieu.

La médiation est un exercice bien difficile et coûteux en matière de patrimoine et d'environnement, mais elle représente un effort dérisoire par rapport aux nuisances des solutions qu'offre la justice. La contrainte doit être le dernier ressort lorsque le bien commun est en cause. L'accord et le consensus doivent toujours lui être préférés.

2019-5374

QUAND VOUS REFERMEZ UN JOURNAL SPÉCIAL DES SOCIÉTÉS UNE NOUVELLE VIE S'OUVRE À LUI.

EN TRIANT VOS JOURNAUX, MAGAZINES, CARNETS, ENVELOPPES,
PROSPECTUS ET TOUTS VOS AUTRES PAPIERS, VOUS AGISSEZ POUR UN MONDE PLUS DURABLE.
DONNONS ENSEMBLE UNE NOUVELLE VIE À NOS PRODUITS. CONSIGNESDETRI.FR



Le nouveau nom d'Eco-Emballages et Ecofolio