

REGI DE PROTECTION ET REGIME FISCAL DES JARDINS HISTORIQUES EN FRANCE

Invité, à la fin du mois de Juin dernier, à présenter une communication sur les lois qui protègent les jardins historiques dans les divers pays (droit public, facilités fiscales, etc...), j'ai tout de suite constaté que si l'on voulait s'en tenir aux jardins historiques proprement dits et ne pas s'évader vers des considérations sur la sauvegarde des monuments historiques en général, il était déjà très difficile de faire le point dans le seul cas français, sans même songer à aborder les problèmes de droit comparé. Aussi se bornera-t-on ici modestement à définir le régime de protection juridique et le régime fiscal applicables aux jardins historiques en France : la complexité même du seul problème exposé montre à l'envi qu'une étude de législation comparée suffisamment sérieuse exige un long travail d'enquête qui reste à mener.

I - REGIME FRANCAIS DE PROTECTION JURIDIQUE DES JARDINS HISTORIQUES

Il n'existe pas en France de régime de protection juridique propre aux jardins historiques, mais ils peuvent bénéficier :

- soit d'une mesure de classement parmi les monuments historiques ou d'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques
- soit d'une mesure de classement parmi les sites ou d'inscription sur l'inventaire des sites
- soit de la servitude de protection imposée aux immeubles situés dans le champ de visibilité d'un édifice protégé au titre des monuments historiques

Si la liste des jardins historiques inclus dans le champ de visibilité d'un édifice protégé est bien difficile à dresser, il suffit de se reporter aux listes de protection des immeubles existants pour chaque département pour savoir si un jardin historique est classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou au titre des sites. A titre purement indicatif, on peut citer :

- parmi les jardins historiques classés au nombre des monuments historiques

les jardins des Tuileries, le parc de Versailles et des deux Trianons, la nymphée et le parc de Wideville, le parc d'Ermenonville, les terrasses, parterres et plans d'eau de Chantilly, le jardin et le parc à la française de Villarceaux, le parc de Vaux-le-Vicomte, le jardin et le parc de Champs, le parc de Guermantes, le parc de Fontainebleau, le jardin de l'Hôtel de Pompadour à Fontainebleau, le parterre à la française du château du Fresnoy à Authon, le petit parc de Ménars, le parc du château de Chenonceaux, les jardins, terrasses et pièces d'eau de Villandry, le parc et les jardins de Carrouges, les jardins du château de Brécigny, le parc de Canon (Calvados), la cour d'honneur et le parc à la française avec ses charmilles du château de Cordès à Orcival (Puy-de-Dôme), les douves et jardins du château de La Roche Courbon (Charente-Maritime), les terrasses et jardins entourant le château d'Hautefort, le parc du château de la Piscine et celui du château d'O à Montpellier, le parc du château d'Ansouis (Vaucluse), le parc du château de Lunéville dénommé "Les Bosquets", le parc du château de Bazeilles (Ardennes).

- parmi les jardins inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques :

les canaux, douves, bassins, sources, fontaines, parcs et allées d'accès de Courances, le parc du château de Villers-Cotterêts, le jardin du château de Vayres (Gironde), le jardin à la française du château de Castries, le parc d'Albert à Bouc-Bel-Air (Bouches-du-Rhône), le parc et les éléments qui le décorent du château de la Mignarde à Aix, le jardin et le parc dépendant, avec les éléments d'architecture qui s'y

trouvent du pavillon de l'Enfant à Aix également.

- parmi les parcs classés au nombre des sites

le parc de Saint-Cloud, le petit parc et le parc de Sceaux, le jardin anglais et le parc de Rambouillet, le grand parc du château de Compiègne, le parc du château de la Mésangère (Eure), le parc de Nointel (Val d'Oise), le parc de Valgenceuse (Oise), le parc du château de Soursches (Sarthe), le parc du château de Craon (Mayenne), le parc du château de la Hogère à Montpellier, le parc de Jallerange (Doubs).

- parmi les sites inscrits à l'inventaire

le jardin de Bagatelle, les parcs des domaines de Vallière et de Mortefontaine, les parcs des châteaux de Betz et d'Ognon (Oise), le parc du château de la Grange à Yerres (Essonne), le parc du château d'Athis (Essonne), le parc du château de Ferrières, le parc du château de Montjeu (Saône-et-Loire).

- parmi les jardins ou parcs historiques qui ne sont protégés ni au titre des monuments historiques ni au titre des sites : celui de Champromain à Thiville (Eure-et-Loir) en cours de protection au titre des monuments historiques ; ceux de Dampierre, de Merville (Haute-Garonne), d'Arnajon (Bouches-du-Rhône).

Il convient de préciser que si les mesures de protection précitées frappent indifféremment des propriétés privées, des propriétés des collectivités locales ou des propriétés de l'Etat, un régime juridique spécial s'applique aux jardins historiques appartenant à l'Etat, qu'ils soient protégés au titre des monuments historiques ou au titre des sites, lorsqu'ils entrent dans la catégorie des Palais Nationaux ou résidences présidentielles. C'est le cas, par exemple, des parcs ou jardins de Champs, de Compiègne, de Fontainebleau, de Versailles et des Trianons, de Saint-Cloud des Tuileries de l'Elysée.

Même s'ils sont classés parmi les monuments historiques ces

jardins sont confiés à des architectes en chef des bâtiments civils et des palais nationaux, conservateurs de ces domaines. Ceux-ci disposent du personnel du service des parcs et jardins des bâtiments civils, palais nationaux et monuments historiques.

Sous le bénéfice de ces observations, nous examinerons successivement :

- la protection au titre des monuments historiques ;
- la protection au titre des abords des monuments historiques ;
- la protection au titre des sites.

A - PROTECTION AU TITRE DES MONUMENTS HISTORIQUES.

La protection au titre des monuments historiques, objets mobiliers, ne peut s'appliquer qu'à titre exceptionnel en matière de jardins historiques : il s'agit des rares cas où des statues dans un parc ont été classées nommément en tant qu'objets mobiliers, immeubles par destination.

En ce qui concerne la protection juridique au titre des monuments historiques immeubles, il convient de souligner que son champ d'application aux immeubles nus, et donc aux jardins, s'est modifié depuis le 3^e Décembre 1913, date de la loi sur les monuments historiques qui reste notre charte fondamentale.

Marquée par la loi du 25 Février 1943, puis par le décret du 18 Avril 1961, l'évolution n'est pas sans incohérence du point de vue qui nous intéresse. La retracer permet en tout cas de mieux comprendre l'histoire de la protection des jardins au titre des monuments historiques.

De 1913 à 1943, les jardins historiques ne peuvent bénéficier que du seul classement parmi les monuments historiques, à l'exclusion de l'ins-

cription sur l'inventaire supplémentaire. Pour bénéficier du classement parmi les monuments historiques, un jardin doit être de ceux dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. S'il ne présente pas en lui-même cet intérêt, il ne peut être compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés que si son classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé.

A partir de 1943, les jardins peuvent être classés parmi les monuments historiques dans un cas supplémentaire : lorsqu'ils sont situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement, c'est-à-dire lorsqu'ils sont visibles de ce monument ou visibles en même temps que lui et situés dans un rayon n'excédant pas 500 mètres. Par ailleurs, à partir de 1943, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire devient une mesure de protection possible pour un jardin, mais dans la seule mesure où ce jardin se trouve visible d'un monument déjà classé ou inscrit ou visible en même temps que lui, et situé dans un rayon de protection de ce monument n'excédant pas 500 mètres.

A partir de 1961, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire devient une mesure de protection possible pour un jardin, dès lors qu'il présente en lui-même un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la conservation. De cette époque, datent les mesures d'inscription à l'inventaire de jardins ou de parcs même lorsqu'ils ne se trouvent pas situés dans le champ de visibilité d'un monument protégé tel qu'il a été défini plus haut.

Les conditions d'application aux jardins historiques des mesures de classement ou d'inscription étant ainsi précisées, il convient de rappeler en deux mots le régime juridique qui en résulte.

En cas de classement parmi les monuments historiques, un jardin ou un parc ne peut faire l'objet d'un travail de restauration ou de modi-

fication quelconque si l'administration des Affaires culturelles n'y a donné son consentement. Les contacts du propriétaire avec l'architecte en chef des Monuments historiques territorialement compétent et l'architecte des Bâtiments de France lui permettent de préciser, dans le cas d'un jardin ou d'un parc, la portée exacte de cette servitude. Les travaux autorisés s'exécutent sous la surveillance de l'administration. S'ils sont entrepris avec le concours financier de l'administration, le propriétaire est obligé d'avoir recours à l'architecte en chef des Monuments historiques pour les travaux de grosses réparations ou de restauration, à l'architecte des Bâtiments de France pour les travaux de strict entretien. Dans la pratique, la participation financière de l'Etat, qui est en général de 50 % pour les travaux sur les immeubles classés, est accordée avec extrême parcimonie en ce qui concerne le gros entretien (curage de bassins, rechargement d'allées, remise en forme de charmilles ou buis taillés, réparation de pavages, etc...) et est surtout réservée à des travaux importants exécutés sur devis d'architecte : remise en état de fontaines, de bassins, de nymphées, de fabriques, de canaux, de douves, de terrasses, d'emmarchements, de murs de soutènement. D'une manière générale, et sauf dans des cas insignes, comme celui de Vaux-le-Vicomte, on constate de plus que le manque de crédits fait souvent réserver la participation de l'Etat à des travaux sur le château et non sur ses dépendances non bâties. C'est ainsi qu'au Touvet, l'Etat a participé à la restauration des fontaines, mais n'a pu participer à la remise en état de l'escalier d'eau.

Lorsqu'un jardin ou un parc est inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, le propriétaire est tenu de ne procéder à aucune modification de ce jardin ou de ce parc sans avoir donné un préavis de quatre mois à l'administration des Affaires culturelles. Les travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits, et donc éventuellement des jardins inscrits, peuvent, depuis 1951, bénéficier de subventions. Les travaux sont alors exécutés sous le contrôle du service des Monuments historiques. La subvention peut s'élever à 40 %, mais ne dépasse en fait 10 % que dans des cas exception-

nels et n'est de plus accordée pour des jardins que dans ces cas rarissimes. (1)

B - LA PROTECTION AU TITRE DES ABORDS DES MONUMENTS HISTORIQUES

La protection d'un jardin historique au titre des abords d'un monument historique déjà protégé repose sur la notion de champ de visibilité de ce monument. Nous avons déjà vu, à propos des mesures de classement ou d'inscription, qu'est considéré comme étant situé dans le champ de visibilité d'un monument historique protégé tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un rayon n'excédant pas 500 mètres. Il convient d'ajouter que, depuis une loi du 21 Juillet 1962, ce rayon peut être étendu à titre exceptionnel à plus de 500 mètres par un décret en Conseil d'Etat. Cela a été le cas pour Versailles où l'aire géographique dans laquelle les conditions de visibilité ou de covisibilité doivent, par ailleurs, être remplies, comporte une zone de rayon de 5.000 mètres calculée à partir de la Chambre du Roi, et une zone complémentaire. (2)

(1) Il est significatif à cet égard que les travaux dans les jardins que nous avons cités plus haut comme inscrits à l'inventaire des monuments historiques n'aient jamais été subventionnés, que le décret du 6 Février 1969, déléguant les pouvoirs de décision du ministre en matière d'attribution de subventions pour les monuments inscrits, fasse référence dans son intitulé aux seuls édifices inscrits et non aux immeubles inscrits, et que la circulaire du 4 avril 1969 prise pour l'application de ce décret ne fasse mention, tout au long du texte, que des édifices inscrits et non des immeubles inscrits.

(2) Cette zone complémentaire est située au-delà de la première zone de part et d'autre d'une ligne fictive de 6.000 mètres de longueur tirée dans le prolongement du Grand Canal et partant de l'extrémité ouest du bras principal de ce canal ; cette deuxième zone a une largeur de 2.000 mètres au sud de la ligne fictive et de 3.500 mètres au nord de cette ligne.

La définition de la servitude imposée dans le champ de visibilité ainsi déterminé pose de délicats problèmes d'interprétation des textes existants.

Force est, pour faire le point, de comparer l'état de droit en vigueur de 1943 à 1966 et l'état de droit résultant de la législation actuelle.

L'article 13 bis, 1er alinéa, de la loi du 31 Décembre 1913 sur les monuments historiques a connu deux rédactions successives :

La rédaction de la loi du 25 Février 1943 était la suivante :
 "Aucune construction nouvelle, aucune transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un immeuble ne peut être effectuée sans une autorisation préalable délivrée dans les conditions fixées par l'article suivant si la construction nouvelle ou si l'immeuble à transformer ou à modifier se trouve situé dans le champ de visibilité d'un immeuble inscrit ou classé."

La loi du 30 décembre 1966 est venue modifier cette disposition et l'article 13 bis, alinéa 1er, est désormais rédigé ainsi : "Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification, de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable."

Pour étudier la portée de cette législation en ce qui concerne les jardins historiques, il convient de distinguer deux problèmes :

1°)- Les jardins figurent-ils parmi les monuments dont le champ de visibilité est protégé ?

Lorsque le jardin est situé dans le champ de visibilité d'un monument protégé, quels sont les travaux soumis à autorisation ?

1°)- La réponse à la 1ère question n'est pas la même en 1943 et depuis 1966.

De 1943 à 1966, le régime d'autorisation a joué pour le champ de visibilité des immeubles nus ou bâtis. Le classement ou l'inscription à l'inventaire du monument historique d'un jardin faisait donc naître une protection de l'entourage de ce jardin dans un rayon de 500 mètres.

La loi de 1966 a substitué à la notion de "champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit", celle de "champ de visibilité d'un édifice inscrit ou classé".

En droit, il en résulte que les immeubles nus et donc les parcs et jardins ne sont plus en eux-mêmes protégés dans leurs abords.

Seuls les édifices protégés dont dépendent les parcs et jardins, ou situés dans les parcs ou jardins, ont un champ de visibilité protégé dont bénéficient évidemment les terrains nus qui les entourent.

Du fait que les édifices classés ou inscrits ont leurs abords protégés, on peut se demander si le classement ou l'inscription d'un parc entraîne le classement ou l'inscription d'éléments bâtis qui s'y trouvent même s'ils ne sont pas expressément mentionnés dans la mesure de classement ou d'inscription. Le problème s'est posé pour un projet de construction qui se trouvait au-delà du rayon de protection de 500 mètres d'un château protégé, mais à moins de 500 mètres des murs d'enceinte d'un parc inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

On s'est demandé si la construction inesthétique projetée pouvait être refusée. Convenait-il de faire la distinction entre un mur de clôture ordinaire et celui qui, ayant un caractère monumental, serait protégé en même temps que le parc ? Devait-on exiger, pour que naquit la servitude de protection des abords, que l'élément bâti en question fût expressément inscrit ou classé ?

Ces questions sont assez théoriques et n'ont d'intérêt qu'en cas de danger de recours contentieux.

Dans la pratique administrative, il convient en effet de noter qu'il y a une certaine rémanence de l'état de droit antérieur à 1966. Les constructions au-delà du champ de visibilité de l'édifice principal protégé, mais aux abords du parc protégé, continuent souvent en fait à être soumises pour autorisation à l'architecte des Bâtiments de France sans qu'il y ait de difficultés contentieuses.

2°)- Quant au point de savoir quels sont les travaux dans un jardin ou un parc qui sont soumis à autorisation du fait que ce jardin ou ce parc est situé dans le champ de visibilité d'un monument protégé, c'est là une question fort complexe également.

La loi de 1943 a introduit dans la loi de 1913 sur les monuments historiques trois nouveaux modes de protection :

- 1er mode Une disposition permettant de classer un immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou protégé pour le classement.
- 2me mode - Une disposition permettant d'inscrire à l'inventaire supplémentaire un immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit.
- 3me mode - Une disposition assurant la protection permanente des immeubles nus ou bâtis situés dans le champ de visibilité d'un monument classé ou inscrit.

Si l'on songe que la protection d'un jardin par une inscription à l'inventaire supplémentaire de ce jardin (2me mode) n'entraîne pour le propriétaire qu'une simple obligation de déclaration préalable à l'administration quatre mois à l'avance, on peut s'étonner de voir que le propriétaire d'un jardin non protégé spécialement par une inscription à

l'inventaire, mais situé lui aussi dans le champ de visibilité d'un monument, se trouvera dans une situation à première vue plus rigoureuse puisqu'il sera tenu d'obtenir une autorisation préalable pour pouvoir apporter à son immeuble une modification de nature à en affecter l'aspect.

La réponse à cette interrogation se trouve dans l'opinion du principal rédacteur de la loi de 1943 qui, en 1955, s'exprimait ainsi :

"Il convient toutefois de préciser, pour rectifier une erreur parfois commise, que cette autorisation préalable de l'art. 13 bis n'est exigée que pour un travail de construction... une autorisation n'est pas nécessaire pour un aménagement des lieux qui ne comporte pas un travail de construction. Ainsi, une plantation peut être faite ou abattue dans le champ de visibilité d'un monument, sans autorisation. Pour protéger les lieux contre des modifications de cette nature, il faut les classer ou les inscrire sur l'inventaire supplémentaire". (3)

Son interprétation restrictive se trouvait corroborée par le fait que l'article 13 ter de la loi prévoyait, dans sa rédaction antérieure au décret du 10 Septembre 1970, la production de "plans, projets, élévations" ce qui laissait entendre qu'il s'agissait bien de constructions.

Pourtant, amenée à se prononcer sur un problème d'abattage d'un petit bois dans le "champ de visibilité" du château de Folières en Normandie, la cour de cassation, notre plus haute instance judiciaire, a admis implicitement, en 1958, que la disposition de l'art. 13 bis pût s'appliquer à un déboisement.

Depuis 1966, l'article 13 bis de la loi sur les monuments historiques ratifie cette interprétation et mentionne expressément les déboisements parmi les travaux soumis à autorisation.

(3) Les Monuments historiques de la France, Avril-Juin 1955, p. 51.

Le fait que les déboisements soient introduits suffit-il à imposer une interprétation large et non limitée aux travaux de construction des termes "toute modification de nature à affecter l'aspect" ?

Le fait que les déboisements soient mentionnés et non "les plantations d'arbres" signifie-t-il que celles-ci ne sont pas soumises à autorisation ?

Quid des travaux d'aménagement destinés à modifier l'aspect existant d'un jardin ?

En fait, il est certain que si l'on voulait appliquer la loi à tout bout de champ, on se heurterait à une impossibilité de fait. Il n'est évidemment pas question de se livrer à une inquisition perpétuelle, de connaître les mille petites infractions qui se commettent quotidiennement. L'ême si une autorisation est exigée légalement, les menus travaux s'exécutent sans autorisation et les services se gardent bien d'intervenir. Ils n'interviennent et n'engagent des poursuites qu'en cas d'infraction grave, de mépris total de l'intérêt public.

La sagesse de l'administration ou celle des juges permet donc à la loi d'être très imprécise sans trop d'inconvénients.

C. - LA PROTECTION AU TITRE DES SITES.

Nous avons donné plus haut des exemples de jardins historiques classés parmi les sites ou inscrits sur l'inventaire des sites en application de la loi du 2 Mai 1930 sur les sites. Cette dernière institue une troisième mesure de protection : la zone de protection qui peut être établie autour d'un monument historique classé ou d'un site classé ou inscrit.

On n'a pas encore fait bénéficier un jardin historique de cette mesure de protection. Elle offre pourtant l'intérêt :

pour un jardin historique classé ou inscrit au titre des sites, de protéger ses abords au-delà de la délimitation du site : alors que les abords d'un édifice classé ou inscrit parmi les monuments historiques sont protégés ipso facto en application de l'article 13 bis de la loi de 1913, les abords d'un site classé (le parc de Saint-Cloud, par exemple) ou inscrit ne peuvent être protégés qu'en établissant une zone de protection.

- pour un jardin historique couvert par la zone de protection d'un édifice classé parmi les monuments historiques dont il serait la dépendance, de faire bénéficier ce jardin de "prescriptions imposées pour assurer la protection" définies a priori dans le décret créant la zone de protection : alors que le classement ou l'inscription au titre des sites de ce jardin, ou sa protection résultant du fait qu'il se trouve dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, n'entraîne qu'une servitude de procédure (obligation de demander une autorisation ou de respecter un délai de préavis) se traduisant par un contrôle au coup par coup rendu d'autant plus difficile que les dispositions législatives déterminant les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable sont loin d'être précises lorsqu'on les applique à des jardins.

Pour en revenir aux jardins historiques classés ou inscrits au titre des sites, le critère de protection est très large, puisque la loi du 2 Mai 1930 vise "les monuments naturels et les sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général". Il n'y a pas, dans la lettre de la loi, de différence de nature entre les sites qui peuvent être inscrits et ceux qui peuvent être classés ; mais, dans la pratique, l'inscription est surtout utilisée pour les sites qui n'offrent pas un intérêt de premier ordre, pour les sites étendus, ou pour éviter un classement d'office quand le propriétaire ne consent pas au classement.

L'inscription d'un jardin ou d'un parc sur l'inventaire des sites entraîne l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé quatre mois d'avance l'administration de leur intention. La latitude offerte pour l'exploitation d'un fonds rural ou l'entretien d'une construction montre que l'on n'a guère songé aux problèmes particuliers des parcs et jardins.

Quant au classement, il est plus contraignant puisque le jardin ou le parc classé ne peut être modifié dans son état ou son aspect, sauf autorisation spéciale du Ministre des Affaires culturelles donnée après avis de la Commission départementale des Sites, et, chaque fois que le ministre le juge utile, de la Commission supérieure des Sites.

Depuis un décret du 2 Février 1971, le ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Protection de la nature et de l'environnement a pour mission d'assurer la protection des sites et paysages, et s'est vu conférer les attributions précédemment dévolues au Ministre des Affaires culturelles, en ce qui concerne la protection des monuments et des sites à caractère naturel.

Il semble cependant évident que le caractère attractif de la notion de monument historique sera suffisant pour mettre les parcs et jardins historiques, ou dépendant de monuments historiques, dans le champ de compétence du Ministère des Affaires culturelles, même si ces parcs et jardins ont un caractère naturel et se trouvent classés ou inscrits au titre des sites.

Des subventions peuvent être accordées pour les travaux d'entretien et de mise en valeur dans les sites inscrits et classés. En raison de l'exiguité des dotations budgétaires, il est assez rare qu'en bénéficient des jardins historiques protégés au titre des sites.

Du point de vue fiscal, enfin, les sites protégés ne se sont pas vus reconnaître le régime favorable accordé aux monuments historiques classés ou inscrits.

II - REGIME FISCAL DES JARDINS HISTORIQUES EN FRANCE

Les jardins historiques propriétés privées ne jouissent pas en tant que tels d'un régime fiscal de sauvegarde, mais ils peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'avantages particuliers, liés soit à leur qualité de monument historique protégé, soit à leur caractère de dépendance d'un monument historique.

Pour mieux éclairer leur sort, il convient de distinguer les différentes catégories d'impôts :

- impôt sur le revenu,
- impôts fonciers locaux,
- taxe sur la valeur ajoutée,
- droits d'enregistrement.

A)- Charges déductibles de l'impôt sur le revenu.

La loi du 23 Décembre 1964, le décret du 21 Février 1966 et les instructions administratives subséquentes ont institué, au profit des propriétaires gardant la jouissance d'immeubles classés parmi les monuments historiques, inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou agréés en raison de leur caractère historique ou artistique particulier, un régime spécial de charges foncières déductibles de l'impôt sur le revenu que nous étudierons ici en tant seulement qu'il peut s'appliquer également à des parcs ou jardins.

Quand un jardin historique fait partie de la résidence principale ou de la résidence secondaire d'un propriétaire privé, celui-ci peut déduire des bases qui servent à déterminer le revenu imposable un certain nombre de charges afférentes à ce jardin.

Ce régime de déduction, particulièrement favorable aux propriétaires dont les revenus sont élevés ⁽⁴⁾, est différent suivant que le jardin est ouvert ou non à la visite, étant entendu qu'au sens fiscal du mot est ouvert à la visite le jardin que le public est admis à visiter, soit 50 jours par an dont 25 jours fériés, au cours des mois d'Avril à Septembre inclus, soit 40 jours par an pendant les mois de Juillet, Août et Septembre.

1°)- Pour un parc ou un jardin classé parmi les monuments historiques ou inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, mais non ouvert à la visite ⁽⁵⁾, le propriétaire peut déduire, pour la détermination de son revenu global imposable :

- 100 % de la part restant financièrement à sa charge des travaux de conservation de ce parc ou jardin exécutés par l'administration des Affaires culturelles (parc ou jardin classé) ou subventionnés par elle (parc ou jardin inscrit ; parc ou jardin classé lorsque le propriétaire garde la maîtrise d'ouvrage des travaux).

- 50 % des travaux d'entretien et de réparation qui auraient été à la charge du propriétaire si le parc ou jardin en question avait fait

(4) Il est à noter, toutefois, que l'administration fiscale dispose d'un butoir à la déductibilité : le régime de taxation forfaitaire ou de taxation d'office d'après les éléments du train de vie ou d'après les dépenses personnelles ostensibles ou notoires.

(5) ou ouvert gratuitement à la visite et ne procurant aucune recette imposable.

partie d'un immeuble donné en location (et 50 % des intérêts d'emprunts contractés pour la réalisation de ces travaux).

Cette disposition permet de faire figurer parmi les charges déductibles des travaux d'autant plus importants qu'en matière de jardins la distinction entre réparations à caractère locatif et réparations qui incomberaient à un éventuel bailleur est forcément floue et arbitraire

La déduction peut être largement admise en tout cas pour tous les travaux importants relatifs aux murs de clôture, aux murs de soutènement, aux terrasses, aux pièces d'eau, aux réseaux d'adduction d'eau, aux fabriques, etc...

50 % de la contribution foncière des propriétés non bâties afférente à ce parc ou jardin.

Si les dépenses d'amélioration sont déductibles dans certaines conditions en ce qui concerne les immeubles habitables protégés au titre des monuments historiques, elles ne peuvent guère entrer en ligne de compte ici pour un jardin protégé. (6)

Quant aux frais de rémunération des gardes et gardiens, ils peuvent être déduits également à 50 % par le propriétaire ; mais s'il n'y a pas trop de problèmes lorsque le château dont dépend le jardin historique est lui-même protégé au titre des monuments historiques, on peut se demander quelle serait la ventilation des charges dans le cas contraire

(6) En réponse à une question écrite, il a été précisé que les frais d'aménagement d'un jardin, y compris de plantations d'arbres, ne sauraient être assimilés à des dépenses d'amélioration au sens de l'article 31-1 (I° b) du Code général des Impôts, et ne peuvent dès lors être admis en déduction (J.O., Débats Assemblée Nationale, Séance du 20 Avril 1971, p. 1608).

2°)- Pour un parc ou jardin ouvert à la visite et donnant lieu à la perception de droits d'entrée, les possibilités de déduction sont fort complexes ; car il y a combinaison possible d'un régime de dépenses déductibles de ce revenu foncier que constituent les recettes provenant de la visite et des recettes accessoires (cartes postales, livres, etc.), et d'un régime de dépenses déductibles du revenu global.

L'on s'en tiendra au cas le plus courant où le parc ou jardin ouvert à la visite dépend d'un édifice ouvert lui-même à la visite, mais utilisé par le propriétaire pour ses besoins personnels. L'on supposera également que les parties des immeubles nus et bâtis que le public est admis à visiter sont telles que la règle pratique de répartition des dépenses déductibles du revenu foncier et des dépenses déductibles du revenu global admise par les services fiscaux (règle dite des 3/4) n'ait pas eu à être remise en question (7).

Cela étant admis, les possibilités de déduction sont les suivantes :

1ère catégorie : Charges qui sont la contrepartie directe de l'ouverture au public et notamment rémunération du personnel employé pour la visite.

Dès lors que le parc ou jardin va de pair avec un château présentant un intérêt historique ou artistique lui-même ouvert à la visite, et alors même que le parc ou jardin ne serait pas protégé au titre des monu-

(7) Lorsque l'on s'écarte de ce cas-type, la solution est théoriquement compliquée, mais en fait les problèmes sont réglés par les services fiscaux en fonction du cas d'espèce. C'est ainsi qu'à Courances, le parc et le château sont inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, mais seul le parc est ouvert au public. Il convient de noter par ailleurs, que dans certains cas l'agrément fiscal en raison du caractère historique ou artistique particulier, dont il sera fait état plus loin, est accordé alors que seul le parc et l'extérieur du château peuvent être visités : c'est le cas du château de Caradeux, à Plouasné (22).

ments historiques, les contribuables sont autorisés à pratiquer, sans justification, sur le montant global des recettes perçues à l'occasion des visites, un abattement forfaitaire destiné à compenser les charges fixes occasionnées par le droit de visite et dont le montant est fixé à 15.000 F. lorsque le château comprend un parc ou un jardin ouvert au public dans ses dépendances (soit un abattement forfaitaire supplémentaire de 5.000 F. par rapport au château qui ne comprend ni parc ni jardin ouvert au public, pour lequel l'abattement est seulement de 10.000 F.). Ce régime particulier a pour but de limiter le nombre des contestations susceptibles de survenir, notamment à l'occasion des salaires versés au personnel de service, tel que les jardiniers, employé à la fois pour le compte des propriétaires et pour l'entretien des immeubles visités. Sur la fraction de recettes excédant cet abattement de 15.000 F., les propriétaires demeurent à même de pratiquer une déduction forfaitaire de 25 %, calculée sur le montant des recettes et qui est censée représenter le montant des charges variables. Si l'administration fiscale n'est pas en droit de réduire le forfait sous prétexte que les dépenses effectives lui seraient inférieures, l'excédent du forfait de 15.000 F. sur les dépenses réelles ne saurait évidemment être considéré comme un déficit à imputer sur les autres revenus.

Bien entendu, les propriétaires qui estiment que les charges spéciales résultant de l'ouverture de leur château et de leur parc au public excèdent les abattements forfaitaires prévus, ont la possibilité de fournir toutes justifications de leurs charges en vue d'obtenir une déduction à 100 % de ces frais réels, avec la possibilité, s'il existe un excédent de recettes (recettes, moins frais réels), d'appliquer à cet excédent une déduction forfaitaire de 25 % et, s'il existe un déficit, de le déduire des autres revenus.

2ème catégorie : Charges foncières non affectées directement aux recettes de visites (frais de réparation et d'entretien, imposition foncière, frais de gardiennage).

Deux cas se présentent

a)-Si le jardin ou le parc ouvert à la visite est classé parmi les monuments historiques ou inscrit à l'inventaire supplémentaire, le propriétaire peut déduire au total, en cumulant la déduction au titre du revenu foncier et la déduction au titre du revenu global :

- 100 % de la part restant financièrement à sa charge des travaux de conservation exécutés ou subventionnés par l'administration des Affaires culturelles.

- 93,75 % des travaux d'entretien et de réparation à caractère non "locatif" (cf. supra) et des intérêts d'emprunts contractés pour ces travaux.

- 93,75 % de la contribution foncière des propriétés non bâties afférente à ce jardin ou à ce parc.

- 93,75 % des frais de gardiennage sous les réserves que nous avons indiquées et à condition qu'il ne s'agisse pas du personnel employé pour la visite pour lequel il y a déjà eu déduction.

b)- Si le jardin ou le parc ouvert à la visite a fait l'objet, en raison de son caractère historique ou artistique particulier, d'un agrément spécial du Ministère de l'Economie et des Finances après avis des Services régionaux des Monuments historiques et du Tourisme (ce qui est le cas des jardins du château de Bizy dans l'Eure), le taux de déductibilité de 93,75 % mentionné ci-dessus est ramené, pour les mêmes charges, à 81,25 %.

B)- Impôts fonciers locaux

Les jardins et parcs sont soumis à une imposition communale, la contribution foncière des propriétés non bâties (8).

(8) Sous réserve des exemptions énumérées à l'article 1400 du Code géné-
.....

Il convient de noter toutefois que constituent des dépendances immédiates et indispensables d'un bâtiment et entrent par suite dans l'estimation du revenu servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties afférentes aux constructions, les cours, passages, petits jardins et autres emplacements de faible étendue servant d'accès aux bâtiments et faisant partie intégrante de ces derniers. Dans la pratique, l'administration fiscale admet que les jardins attenants aux maisons constituent une dépendance indispensable de ces dernières toutes les fois que leur surface n'excède pas cinq ares.

Pour leur imposition à la contribution foncière des propriétés non bâties, les parcelles, telles que pelouses, massifs, jardins, formant le cadre indispensable de certains monuments historiques ont bénéficié d'un régime d'évaluation favorable à l'occasion de la révision des évaluations cadastrales effectuée en 1963.

La note de service du Ministère des Finances, en date du 26 Septembre 1961, précise ainsi le nouveau régime fiscal :

"Il est constant que si les propriétaires de monuments historiques retirent du classement de ces édifices, ou de leur inscription à l'inventaire supplémentaire, certains avantages, dont le principal réside dans une participation financière du Ministère chargé des Beaux-Arts, aux dépenses de gros entretien, ils sont, en contrepartie, tenus de supporter des charges supérieures à celles qu'entraînerait normalement une libre gestion.

"Or, les terrains aménagés aux abords des édifices en cause constituent un ensemble pratiquement indissociable des bâtiments dont ils forment le cadre artistique nécessaire.

ral des Impôts. Sont exemptés en particulier "les jardins attenants aux palais, châteaux et bâtiments nationaux". C'est ainsi que le don à l'Etat du château de Champs a privé la commune de Champs-sur-Marne de la rentrée fiscale que représentait la foncière non bâtie afférente au parc de ce château.

"Le Ministre a décidé, en conséquence, que tout en conservant le caractère de terrains d'agrément, ces parcelles donneront lieu, à l'intérieur du onzième groupe de natures de culture, à une classification spéciale comprenant deux classes distinctes, dont l'une comportera un tarif égal à celui des meilleurs jardins potagers de la commune et l'autre un tarif fixé aux trois-quarts du précédent. Le rattachement à chaque catégorie sera effectué en tenant compte du degré d'aménagement et d'entretien des parcelles en cause.

"Pour bénéficier de la mesure en question, ces parcelles, qui seront désignées sur les documents cadastraux sous la forme "dépendances de monument historique", devront :

"-former le cadre immédiat et indispensable d'un monument classé ou inscrit, car il a paru nécessaire que l'intérêt public qui s'attache à la sauvegarde de celui-ci et de ses abords ait été légalement reconnu par le Ministère chargé des Beaux-Arts ;

"-être, ainsi que le monument, accessible au public ; en effet, le monument non ouvert à la visite publique perd une bonne partie de l'intérêt collectif qui contribue à la justification de la mesure de faveur décidée

"-enfin, faire l'objet de soins d'entretien ou d'aménagement conformes à leur destination particulière

Avant l'instruction précitée, les terrains tels que pelouses, massifs, jardins servant de cadre à des châteaux protégés au titre des monuments historiques étaient imposables dans la catégorie des terrains d'agrément (IIème groupe de natures de culture) à un tarif qui était pour la 1ère classe le double du tarif des meilleurs jardins potagers et pour la deuxième classe le même tarif que celui des jardins potagers. Les bénéficiaires de l'instruction du 26 Septembre 1961 ont donc été allégés de 50 % ou de 25 % de l'impôt par eux supporté jusqu'alors.

Le rapport daté de Janvier 1971 du groupe de travail "Patrimoine monumental" de la Commission des Affaires culturelles pour le VIème Plan

émet le souhait qu'il y ait une modification du classement des terrains servant de cadre aux monuments historiques. Le groupe estime qu'il conviendrait soit d'envisager la création d'une catégorie spécifique (le rattachement aux jardins potagers lui paraissant peu souhaitable), soit d'accroître le taux de réfaction par rapport à celui des jardins potagers.

La même commission a émis le vœu que le régime d'évaluation favorable, prévu pour les terrains formant le cadre des monuments historiques, soit étendu au profit des parcs et jardins classés parmi les sites.

Des négociations vont être entreprises prochainement sur ces deux points entre l'administration des Affaires culturelles et celle des Finances.

En ce qui concerne le sort des terrains classés parmi les sites ne dépendant pas de monuments protégés au titre des monuments historiques, il est probable que l'administration fiscale exigera que ces parcs soient ouverts à la visite.

Qu'il s'agisse du tarif à appliquer ou de l'extension aux sites du régime d'évaluation favorable, il est certain en tout cas qu'on ne peut à la fois prétendre que les propriétaires résistent aux tentations des lotissements, des démembrements, des coupes de bois excessives et les soumettre à des contributions inspirées par des considérations autrefois justifiées, mais aujourd'hui erronées. La qualification de "terrain d'agrément" se rapporte actuellement à des terrains dont l'entretien et la conservation représentent des charges financières considérables, alors que les dépenses d'agrément ont, de nos jours, une toute autre orientation.

C)- Taxe sur la valeur ajoutée.

En France, les affaires relevant d'une activité de nature industrielle ou commerciale, quels qu'en soient les buts ou les résultats,

sont passibles de la taxe sur la valeur ajoutée

A l'égard des parcs et jardins historiques, deux questions se posent : celle de la T.V.A. sur les travaux dans les jardins, et celle de la T.V.A. sur les recettes réalisées par les propriétaires à l'occasion de la visite de jardins.

1°- En ce qui concerne les travaux relatifs aux jardins, il n'y a pas de régime particulier de T.V.A. en cas de protection du jardin au titre des monuments historiques. Le taux réduit de T.V.A. de 7,50 % a été demandé pour les travaux sur les immeubles protégés au titre des monuments historiques, mais a été refusé.

L'on doit rappeler toutefois que la T.V.A. s'applique non pas au taux normal de 23 %, mais au taux intermédiaire de 17,60 % aux travaux d'entreprise effectués à l'occasion de l'aménagement de parcs, jardins et espaces verts (terrassements, nivellements, drainages, constructions d'escaliers, de rampes, de clôtures, adductions d'eau, rocailles) et aux travaux de jardinage qui en constituent le prolongement direct (plantations, reboisement, organisation de jardins, préparation de massifs, ensemencement de pelouse et tous travaux de pur jardinage) lorsque les travaux en question sont réalisés pour le compte de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics autres qu'à caractère industriel ou commercial, ou dans le cadre de la réalisation de dépendances d'immeubles affectés à l'habitation pour les trois-quarts au moins de leur superficie totale : instruction de la Direction générale des Impôts en date du 15 Décembre 1969.

Lorsque les jardins dépendent d'un monument historique privé, les services fiscaux interprètent libéralement, en ce qui concerne ce monument, la notion de local affecté à l'habitation pour les trois-quarts au moins de sa superficie : le refus de reconnaître cette qualité entraînerait en effet l'application du taux normal de T.V.A. de 23 % pour les travaux sur ce jardin.

Il convient de noter enfin que si les travaux réalisés par les entrepreneurs bénéficiant du régime des artisans sont en tant que tels imposés, eux aussi, au taux intermédiaire de 17,60 % (et non au taux normal de 23 %), en l'état actuel de la législation relative au répertoire des métiers aucun texte n'autorise l'immatriculation audit répertoire des activités réalisées par les entreprises de jardins ; dans ces conditions, et sauf dans les cas indiqués plus haut, les prestations de service fournies par les entreprises jardins dans le cadre de leur activité sont imposées au taux normal.

2°- Quant aux recettes réalisées par les propriétaires à l'occasion de la visite de jardins dépendant de châteaux classés comme monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ou présentant un caractère historique ou artistique, elles ne sont pas soumises à la T.V.A., sous réserve, d'une part, que l'aménagement n'ait pas été effectué dans un souci d'ordre commercial et reste dans les limites d'une simple mise en valeur artistique du domaine, d'autre part, que les recettes proviennent uniquement de droits d'entrée et de la vente de cartes postales et autres menus objets évoquant le château ou son parc

Les recettes considérées d'ordre commercial dans les jardins et parcs historiques y compris ceux appartenant à l'Etat sont au contraire passibles de la T.V.A. dans les conditions de droit commun. En ce qui concerne les recettes de l'espèce résultant de la visite, l'application de ces conditions de droit commun comporte l'imposition au taux intermédiaire de 17,60 % de la T.V.A. prévu pour les prestations de service à caractère culturel, au nombre desquelles figurent "les droits d'entrée pour la visite des sites et parcs aménagés".

D)- Droits d'enregistrement.

Pour la fixation des droits d'enregistrement, les parcs et jardins historiques bénéficient, comme les demeures historiques dont ils dépendent,

dent, d'une évaluation atténuée due à la circonspection et à la modération dont les services fiscaux locaux ont été invités à faire preuve dans la révision éventuelle des évaluations fournies par les parties.

Il n'en reste pas moins que le problème de la dévolution successorale des grandes demeures et des parcs ou jardins qui en dépendent reste entier en France.

Pour protéger l'intégrité patrimoniale des ensembles importants, le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires culturelles et la Chancellerie doivent, ces temps-ci, étudier des solutions telles que :

la définition d'un régime spécial de protection immobilière après agrément de l'Etat ;

la donation à l'Etat avec réserve de jouissance du donateur et de ses héritiers ;

la fixation de la valeur des monuments historiques privés importants à l'occasion des donations, successions ou partages en fonction seulement des parties de l'immeuble pour lesquelles le propriétaire se réserve une jouissance exclusive ;

la suspension d'une partie des droits de succession, tant que le château et son parc sont ouverts à la visite ;

l'application, en ce qui concerne les droits de succession applicables aux parcs boisés formant le cadre de grandes demeures historiques, d'un régime d'exonération partielle des droits de succession inspiré de celui de la loi Sérot sur les propriétés en nature de bois ;

etc.

C'est surtout en ce domaine que le régime fiscal de sauvegarde des parcs et jardins historiques mérite, dans notre pays, d'être complété.

Toutes ces considérations juridiques et fiscales sur la protection des jardins ont été bien lourdes et pesantes, là où il aurait fallu être bref et léger.

Peut-être fallait-il, en présence d'une telle assemblée, que quelqu'un renouvelât la Fable de l'Ours et l'Amateur des Jardins.

Je regrette d'avoir été celui-là.

Philippe PRESCHÉZ

France

DISCUSSION APRES LE RAPPORT DE MONSIEUR PRESCHÉZ

Monsieur Preschez donne quelques informations complémentaires sur les dispositions prises en matière de droits de succession, en France. Aucun régime spécial n'a été encore établi en ce qui concerne la transmission des châteaux et jardins historiques, mais les services fiscaux ont des consignes leur recommandant d'être prudents et modérés en cette matière. On envisage l'adoption d'un régime spécial, comportant certaines exonérations des droits de succession, mais assorties d'un cahier des charges. En particulier, la valeur de la propriété serait fixée en tenant compte des parties de l'édifice exclusivement utilisées par le propriétaire ; une partie des droits serait suspendue si le parc est ouvert à la visite.

Ces dispositions s'inspirent des lois qui ont accordé des réductions importantes des droits de succession dans le cas de propriétés données en bail à longue durée, ou pour les forêts, lorsqu'elles sont gérées selon certaines normes fixées par l'administration.

En Angleterre, précise Monsieur Fricker, seul le "National Trust" est exonéré des impôts et droits de succession, mais en aucun cas les propriétaires privés.

DISCUSSION ON Mr. PRESCHÉZ'S REPORT

Mr. Preschez gave some supplementary information on the situation in France with regard to death duties. As yet no special set of regulations had been introduced governing bequests of châteaux and gardens of historical interest, but the inland revenue officials had been instructed to exercise prudence and moderation in the matter. The adoption of a special code of regulations was now envisaged ; this would involve exemptions from death duties in certain cases, but also specific practical obligations. The value of the estate would be assessed on the basis of the parts of the building reserved for the owner's sole use, and where the grounds were open to visitors a part of the death duties would not be payable.

These provisions had their origin in existent legislation under which substantial reductions in death duties were granted in the case of estates leased out for long periods and forests managed in accordance with certain norms fixed by the Administration.

Mr. Ericker remarked that in England the National Trust alone was exempted from taxes and death duties ; no such exemption was ever granted to private owners.