

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1981.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE supprimant le caractère obligatoire de la consultation des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Par Mme Danielle BIDARD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, vice-présidents ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, secrétaires ; M. Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Michel Charasse, Adolphe Chauvin, Auguste Cousin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Guy de La Verpillière, Henri Le Bréton, Yves Le Cozannet, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 484, 565 et in-8° 67.

Sénat : 84 (1981-1982).

Architecture. — Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement - Construction - Maîtres d'œuvre.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
Conclusion	7
Tableau comparatif	8
Annexe : Missions et organisation des conseils d'architecture (C.A.U.E.)	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Nous avons à examiner le projet de loi supprimant le caractère obligatoire de la consultation des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.).

Pour comprendre cette initiative, il me semble utile de faire un bref rappel historique de la situation. La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture indiquait dans son article premier :

« L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. »

Cette loi confiait aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) un double rôle :

1. Une mission essentielle qui était d' « aider et informer le public ».

— *Actions d'information et de sensibilisation du public.*

Le C.A.U.E. « a pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ».

— *Actions de formation et de perfectionnement des intervenants dans le domaine de la construction.*

— *Actions de conseils aux administrations et collectivités publiques.*

— *Actions de conseils aux candidats à la construction.*

2. Un rôle de garant de la qualité architecturale lorsque le recours à un architecte est facultatif.

Nous vous renvoyons à l'annexe du rapport qui permettra à nos collègues d'avoir toutes les précisions nécessaires quant aux missions et à l'organisation des Conseils d'architecture.

Le rôle du Sénat a été important, puisque notre Assemblée a suivi la commission des Affaires culturelles et son Rapporteur, M. Miroudot, qui souhaitait que la consultation des conseils d'architecture devienne obligatoire. Cette disposition reçut l'accord de l'Assemblée nationale et figure dans la loi.

(L'argument essentiel était qu'une consultation facultative risquait d'être inefficace. Toutefois, si le candidat à la construction est tenu de consulter le C.A.U.E., il n'est pas tenu de suivre son avis.

Le projet initial du Gouvernement ne comportait pas cette disposition car il considérait que les C.A.U.E. devaient s'imposer d'eux-mêmes par un effort de publicité et de persuasion.)

Dans les faits : cette disposition n'a jamais été appliquée. En effet, dès le vote de la loi, un *délai de deux ans* était fixé pour l'entrée en vigueur de la consultation obligatoire, afin de permettre l'installation d'un C.A.U.E. dans chaque département.

Puis, le 3 janvier 1979, l'application de cette consultation a été de nouveau *reportée au 3 janvier 1982*. Ce délai arrive à échéance.

3. *Un autre élément* est à verser au dossier. C'est la *modification de la situation politique* de notre pays depuis mai 1981. Une nouvelle équipe s'est installée au Gouvernement et souhaite repenser un certain nombre de problèmes, notamment celui de l'architecture. On nous annonce d'ailleurs la préparation d'une *nouvelle loi sur l'architecture*.

Dans cette optique nouvelle, le Gouvernement souhaite supprimer l'obligation de consultation, sans prendre parti sur le fond du problème des C.A.U.E., qui seront à évoquer ultérieurement au moment de l'élaboration de la nouvelle loi.

Même nés dans la douleur, financés avec réticence, soumis à la tutelle d'une administration qui n'en voulait pas, *les C.A.U.E. ne s'en sont pas moins imposés*.

Des quatre missions que la loi a confiées à ces conseils, missions qui nous sont décrites dans l'annexe du présent rapport, *ce sont les missions pédagogiques et de sensibilisation qui ont le plus réussi*.

Les C.A.U.E. ont beaucoup développé leurs types d'actions ; ils s'efforcent d'intervenir *en amont*, c'est-à-dire avant le dépôt de la demande de permis de construire.

La situation a considérablement évolué depuis 1977 dans la mesure où les conseils ont développé leur action d'information, de formation et de conseil.

Le Gouvernement considère que le maintien d'une consultation obligatoire aurait des conséquences néfastes tant sur la qualité du contrôle exercé par les C.A.U.E. que sur la façon dont ces conseils sont ressentis par les usagers.

Face à l'afflux des demandes de consultation, les C.A.U.E. seraient contraints de consacrer l'ensemble de leur disponibilité à cette lourde tâche matérielle, *au détriment de leur mission pédagogique.*



Le Gouvernement est très sensible aussi à l'idée que les C.A.U.E. seraient ressentis comme une administration supplémentaire. Le risque est grand, souligne le Rapporteur de l'Assemblée nationale, de transformer le C.A.U.E. en un « gendarme » du permis de construire, de créer une nouvelle phase dans la procédure administrative, une double instruction du permis de construire.

« Que se passerait-il si cette instruction préalable était favorablement franchie ? Le particulier pourrait alors espérer obtenir le permis de construire. Que de déception et d'incompréhension si cela n'était pas le cas, alors qu'il est possible de le lui refuser pour bien d'autres motifs que la qualité architecturale !

« La suppression définitive de l'obligation de consulter les C.A.U.E. ne doit pas être interprétée comme reflétant une attitude de défiance à leur encontre, mais au contraire comme la volonté de confirmer et de mettre en valeur non seulement le conseil à l'usager, mais aussi les autres actions de sensibilisation et de formation du public, des professionnels de la construction, ainsi que des élus.

« Il faut lever l'ambiguïté créée par la loi de 1977 concernant les missions des C.A.U.E. et éliminer tout risque de contradiction entre celles-ci, et ce sans attendre la prochaine réforme de l'architecture et de l'urbanisme.

« Le C.A.U.E., institution souple, indépendante de l'administration, adaptée à la démocratie locale et appelée à se développer dans le cadre de la décentralisation, accomplit avant tout une mission de pédagogie et de conseil. »

Il convient également de rappeler les arguments du Gouvernement tels qu'ils ont été exposés par le Ministre à la séance de l'Assemblée nationale du 26 novembre 1981 (c'est nous qui soulignons).

« Lorsque nous sommes arrivés aux affaires, nous avons trouvé la situation suivante : sur 98 C.A.U.E. *juridiquement créés ou en passe de l'être*, 84 seulement étaient en état de fonctionner réellement, avec des situations très diverses selon les départements. Une *cinquan-*

taine disposent d'une *petite équipe* comprenant le plus souvent des *architectes consultants*, payés sur des *crédits de vacation* et ne travaillant qu'à temps partiel. Personne ne peut contester que ces équipes beaucoup trop réduites sont hors d'état, pour des raisons matérielles, d'examiner correctement les permis de construire dispensés de la signature d'un architecte, que la loi leur fait pourtant obligation de voir en totalité à partir du 1^{er} janvier 1982.

« *Le Gouvernement aurait pu se contenter de faire comme son prédécesseur, c'est-à-dire de demander un nouveau sursis*, en attendant d'affecter aux C.A.U.E. les moyens nécessaires pour accomplir cette tâche, sans sacrifier leurs autres missions de conseil, de sensibilisation et de formation. On note de ce point de vue une évolution par rapport à ce qui avait été prévu initialement, car il n'y a pas de vie sans évolution : *ces dernières missions que l'on peut dire d'éducation sont devenues essentielles et ont pris le pas sur la fonction de contrôle strict des permis de construire, pour ne pas parler de fonction répressive.*

« Nous avons procédé à une *large consultation auprès des élus et, bien sûr, auprès des C.A.U.E.* Ces derniers nous ont demandé de manière pressante de clarifier la situation qu'engendre leur propre mutation.

« Le texte qui vous est proposé aujourd'hui s'inscrit dans un contexte et répond à une volonté politique.

« Comme l'a annoncé le ministre de l'Urbanisme et du Logement, la loi sur l'architecture sera supprimée, ou du moins très profondément modifiée dans de très brefs délais. Parallèlement, les lois sur la décentralisation affirmeront une très nette séparation entre les responsabilités de l'Etat et les responsabilités nouvelles des collectivités locales.

« Trois changements vont donc intervenir : les lois sur la décentralisation, la loi sur l'architecture, qui intéressera les professionnels de la construction, et les textes qui préciseront les moyens dont disposera l'Etat pour exercer sa responsabilité. Nous voulons établir une nouvelle cohérence entre ces diverses dispositions. »

CONCLUSION

Le présent projet revient finalement à *supprimer une disposition qui n'a jamais été appliquée*. Par contre, il maintient bien évidemment la faculté pour le petit constructeur de consulter gratuitement, s'il le désire, les C.A.U.E. Ils sont de plus en plus nombreux à le faire spontanément et il appartient aux C.A.U.E. de paraître indispensables en se rendant utiles et en s'imposant par la qualité de leurs services.

En outre, le présent projet de loi a une *valeur de transition* puisque l'ambition des lois sur la *décentralisation* et du futur projet sur *l'architecture* est de réformer profondément les responsabilités respectives de l'Etat, des collectivités territoriales, des particuliers, des professionnels de la construction.

Il me semble également que le souci du Sénat de voir grandir le rôle pédagogique des C.A.U.E. a été satisfait, sans avoir recours à l'obligation et que leur meilleure action dépendra principalement des fonds qui leur seront alloués. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il s'engageait à renforcer leurs moyens financiers.



C'est pour toutes ces raisons que votre commission des Affaires culturelles vous demande de bien vouloir adopter le présent projet de loi.



TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Textes du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Loi n° 77-2 sur l'architecture. 	Article premier. Sont abrogés le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture ainsi que le deuxième alinéa de l'article 5 et le quatrième alinéa de l'ar- ticle 6 de la même loi.	Article premier. Sans modification.	Article premier. Conforme.
TITRE PREMIER			
DE L'INTERVENTION DES ARCHITECTES 			
Art. 4.			
Par dérogation à l'article 3 ci-dessus, ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible im- portance dont les caractéris- tiques, et notamment la sur- face maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces caracté- ristiques peuvent être diffé- rentes selon la destination des constructions.			
<i>Les maîtres d'ouvrage qui, en application des disposi- tions de l'alinéa premier, n'ont pas fait appel à un architecte sont, avant le dé- pôt de la demande du permis de construire, tenus de con- sultier le Conseil d'architec- ture, d'urbanisme et de l'en-</i>			

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

vironnement dans le ressort duquel est situé le lieu de la construction. Dans ce cas, l'avis de ce Conseil doit figurer dans le dossier du permis de construire.

Le recours à l'architecte n'est pas non plus obligatoire pour les travaux soumis au permis de construire ou à autorisation, qui concernent exclusivement l'aménagement et l'équipement des espaces intérieurs des constructions et des vitrines commerciales ou qui sont limités à des reprises n'entraînant pas de modifications visibles de l'extérieur.

Art. 5.

Les modèles types de construction et leurs variantes, industrialisés ou non, susceptibles d'utilisation répétée doivent, avant toute commercialisation, être établis par un architecte dans les conditions prévues à l'article 3 ci-dessus et ce, quel que soit le maître d'ouvrage qui les utilise.

Lorsque ce maître d'ouvrage est une personne physique, bénéficiant des dispositions de l'article 4 ci-dessus, l'insertion harmonieuse de ces constructions dans le milieu environnant sera soumis, avant le dépôt de la demande du permis de construire, à la consultation du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, dans le ressort duquel s'élèvera la construction.

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

TITRE II

DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

Art. 6.

Il est créé, dans chaque département, un organisme dit « Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement », sous la forme d'une association dont les statuts types sont approuvés par décret en Conseil d'Etat; ces statuts définissent les conditions dans lesquelles sont appelés à y collaborer les représentants de l'Etat, des collectivités locales, des professions concernées ainsi que des personnes qualifiées choisies notamment en raison de leurs activités au sein d'associations locales.

Le président du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sera nécessairement élu parmi les représentants des collectivités locales, dont le nombre sera au moins égal à celui des représentants de l'Etat.

Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement poursuit, sur le plan local, les objectifs définis au plan national en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement dans les conditions fixées à l'article 7 ci-dessous.

« La consultation du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement prévue aux articles 4 et 5 deviendra obligatoire à compter du 1^{er} janvier 1982.

(Dernier alinéa modifié par la loi n° 79-16 reportant la date de consultation obligatoire des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.)

Dispositions en vigueur

Code de l'urbanisme.

Art. L. 421-2. — Le permis de construire est délivré au nom de l'Etat dans les formes, conditions et délais déterminés par un décret en Conseil d'Etat.

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, la demande de permis de construire ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire a fait appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire, sans préjudice du recours à d'autres personnes participant soit individuellement soit en équipe, à la conception. Cette obligation n'exclut pas le recours à un architecte pour des missions plus étendues.

Le projet architectural mentionné ci-dessus définit, par des plans et documents écrits, l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, par dérogation au deuxième alinéa ci-dessus, ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, et notamment la surface maximale de plancher sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces caractéristiques peuvent être différentes selon la destination des constructions. Toutefois, la de-

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le quatrième alinéa de l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, par dérogation au deuxième alinéa ci-dessus, ne sont pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, et notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces caractéristiques peuvent être différentes selon la destination des constructions. »

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Art. 2.

Sans modification.

Propositions
de la Commission

Art. 2.

Conforme.

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

mande de permis déposée par les personnes visées au présent alinéa ne peuvent être instruites que si le pétitionnaire a préalablement consulté le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement dans le ressort duquel est situé le lieu de la construction. L'avis de ce conseil doit figurer dans le dossier du permis de construire.

Le recours à l'architecte n'est pas non plus obligatoire pour les travaux soumis au permis de construire, qui concernent exclusivement l'aménagement et l'équipement des espaces intérieurs des constructions et des vitrines commerciales ou qui sont limités à des reprises n'entraînant pas de modifications visibles de l'extérieur.

ANNEXE

MISSIONS ET ORGANISATION DES CONSEILS D'ARCHITECTURE (C.A.U.E.)

I. — Les missions d'un C.A.U.E. : aider et informer le public

Le rôle que la loi a imparti aux Conseils d'architecture ne se réduit pas à donner des avis sur les permis de construire.

Le législateur a dévolu aux Conseils une véritable mission pédagogique :

1° *Le C.A.U.E. informe, forme et conseille.*

a) Le Conseil d'architecture informe :

— tous les habitants du département : urbains et ruraux, particuliers et associations, administrés et élus, jeunes et adultes... à son siège, et dans les permanences, dans les mairies, sur les marchés, les foires, dans les établissements d'enseignement, les équipements de quartier, les foyers ruraux ;

— il explique, conseille, oriente : sur l'architecture, l'urbanisme et l'environnement : les textes, les procédures, les financements, la création contemporaine, les techniques de construction, de restauration ;

— il anime et suscite par des rencontres, des enquêtes, des concours, des expositions, une participation plus active de tous les habitants à la construction de leur cadre de vie ;

— il documente, fournit fichiers, photos, audiovisuels, publications sur les grands courants de l'architecture, les réalisations régionales, les documents d'urbanisme, les textes juridiques, les procédés techniques, les matériaux, les couleurs...

b) Le Conseil d'architecture forme :

— maîtres d'ouvrages, artisans, agents des collectivités publiques ;

— à la demande des organismes professionnels, des administrations publiques, des chambres consulaires, et en collaboration avec les organismes de formation existants ;

— en vue d'améliorer la qualification des différents intervenants : il aide à mieux décider, à mieux concevoir, à mieux construire ;

— il informe et oriente : sur les programmes de formation au niveau départemental, régional et national.

c) Le Conseil d'architecture conseille :

— les communes, le département, les administrations ;

— il peut être consulté pour tout projet d'aménagement ou d'urbanisme et proposer des méthodes d'intervention, inciter à évaluer les besoins et les réalités locales. A la demande des collectivités publiques, il peut, par exemple, contribuer à la prise de décision en organisant ou en conseillant une campagne d'information, un concours, une enquête auprès de la population locale.

2° *Le C.A.U.E. conseille gratuitement les candidats à la construction* : toute personne désirant construire peut consulter le C.A.U.E. Le C.A.U.E. donne « les informations, les orientations, les conseils propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant urbain et rural ». Il conseille sur le choix d'un terrain, l'implantation, les contraintes d'urbanisme, le financement. Il analyse les besoins personnels, les explique en termes d'espace et d'usage de l'espace, sensibilise au caractère des constructions locales et aux créations contemporaines.

Les interventions du C.A.U.E. sont *gratuites*. Elles *excluent la maîtrise d'œuvre*.

II. — Organisation : comment, dans chaque département, fonctionne le C.A.U.E. ?

On consultera, en annexe, le décret n° 78-172 du 9 février 1978 portant approbation des statuts types des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ainsi que l'instruction du 9 février 1978 relative à la mise en place des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Nous résumerons ces textes :

1° *Dans chaque département, l'association définit et organise les missions du C.A.U.E.*

Qu'est-ce que cette association ? Comment est-elle composée ?

a) *L'assemblée générale* : l'ensemble des membres de l'association se réunit une fois par an. Ses membres sont par l'intermédiaire de représentants :

- les collectivités locales ;
- les professions concernées ;
- les associations ;
- les usagers ;
- les administrations.

L'assemblée générale :

- vote le règlement intérieur ;
- délibère sur le programme d'action ;
- vote le budget ;
- approuve les comptes.

b) *Le conseil d'administration* : il se réunit au moins trois fois par an. Composition de ce conseil :

- l'inspecteur d'académie ;
- le directeur départemental de l'Agriculture ;
- le directeur départemental de l'Equipement ;
- l'architecte des Bâtiments de France ;
- six élus municipaux désignés par le conseil général ;
- deux personnes qualifiées ;
- quatre représentants des professions dont deux architectes ;
- six membres élus par l'assemblée générale ;
- un représentant du personnel (consultatif).

Le conseil d'administration :

- établit le règlement intérieur ;
- prépare le programme d'action ;
- prépare le budget.

c) *Le président du C.A.U.E.* : ce président est élu au scrutin secret parmi les six représentants des *collectivités locales*.

Missions du président :

- il assure l'exécution des missions et des décisions du conseil d'administration ;
- ordonnance les dépenses ;
- nomme aux emplois.

2° L'Atelier départemental accomplit les missions dévolues au C.A.U.E.

Comment est composé cet atelier ? Du directeur et des agents du C.A.U.E.

L'ensemble de l'équipe est nommé par le président avec l'accord du préfet.

Ces agents sont des architectes, des urbanistes, des paysagistes, des pédagogues, des documentalistes.

Ce sont eux qui remplissent effectivement les missions dévolues au C.A.U.E.

L'atelier met en œuvre le programme d'action décidé par l'assemblée générale : information, formation, conseils aux collectivités publiques et aux particuliers désirant construire.