

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1992.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à créer une possibilité de recours à l'égard
des décisions des architectes des bâtiments de France,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Claude HURIET, Yves GUÉNA, Michel ALLONCLE, Roger BESSE, François BLAIZOT, Amédée BOUQUEREL, Jean-Eric BOUSCH, Raymond BOUVIER, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Camille CABANA, Jean-Pierre CAMOIN, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Charles de CUTTOLI, Marcel DAUNAY, Désiré DÉBAVELAERE, Luc DEJOIE, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, André EGU, Philippe de GAULLE, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Georges GRUILLOT, Bernard GUYOMARD, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, André JOURDAIN, Pierre LACOUR, Lucien LANIER, Bernard LAURENT, René-Georges LAURIN, Marc LAURIOL, Edouard LEJEUNE, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENOU, Louis MOINARD, Paul MOREAU, Jean NATALI, Paul d'ORNANO, Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Alain PLUCHET, Claude PROUVOYEUR, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Michel RUFIN, Michel SOUPLET, Martial TAUGOURDEAU, Pierre VALLON et Albert VECTEN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Patrimoine artistique, archéologique et historique. — Architectures des bâtiments de France - Collège régional du patrimoine et des sites - Permis de construire.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les architectes des bâtiments de France apportent leur concours aux architectes en chef des monuments historiques, dans la surveillance de l'état des immeubles classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, situés dans leur circonscription.

Ils sont plus particulièrement chargés de veiller à l'application des législations sur les sites, les monuments historiques et leurs abords.

A ce titre, ils doivent donner un avis sur les travaux projetés :

— dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, aux termes de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;

— dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, créée en application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 ;

— dans un secteur sauvegardé, créé en application de la loi Malraux du 4 août 1962 ;

— ou, enfin, dans un site inscrit sur la liste instituée par la loi du 2 mai 1930.

Leur compétence s'exerce plus particulièrement en ce qui concerne la délivrance des permis de construire, mais ils sont appelés à se prononcer également sur :

— les arrêtés de périls des maires prescrivant des démolitions ou des réparations d'immeubles menaçant ruine, à l'intérieur de secteurs sauvegardés ou dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ;

— tous travaux de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles dans les zones de protection ou dans le champ de visibilité d'un édifice protégé.

S'agissant des permis de construire dans un site inscrit, des autorisations visées à l'article 13 *ter* de la loi de 1913 sur les monuments historiques, ou des mesures relatives aux immeubles menaçant ruine, le rôle de l'architecte des bâtiments de France n'est que consultatif.

En revanche, celui-ci a le pouvoir de s'opposer aux autres travaux dont il a à connaître (constructions dans les secteurs sauvegardés et dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits ; constructions et autres travaux dans les zones de protection).

Dans ces derniers cas, en effet, l'architecte des bâtiments de France rend non pas un simple avis mais un avis dit conforme, c'est-à-dire un avis qui, parce qu'il se prononce sur la conformité du projet avec la législation et la réglementation en vigueur, doit être obligatoirement suivi.

1° Dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme précise ainsi qu'une construction ne peut être autorisée qu'à condition que le permis de construire soit revêtu du visa de l'architecte des bâtiments de France. Le Conseil d'Etat estime que le commissaire de la République est tenu de se conformer à un avis défavorable de l'architecte, dès lors que cet avis ne repose pas sur des faits matériellement inexacts ou n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (décision du 25 avril 1984, ministre de l'Urbanisme contre Durand).

2° Dans les secteurs sauvegardés, l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France entraîne un sursis à statuer sur les demandes de permis de construire présentées après la publication de l'acte délimitant le secteur. Le maire ou le directeur départemental de l'équipement ne peuvent s'y opposer.

A compter du moment où le plan de sauvegarde et de mise en valeur est rendu public, l'article R. 313-19-2 du code de l'urbanisme indique que le permis de construire ne peut être accordé si l'avis de l'architecte des bâtiments de France constate la non-conformité du projet aux dispositions du plan.

Il est donc très difficile, dans ces deux premières hypothèses, de contester, par une voie administrative, les avis émis par les architectes des bâtiments de France.

Le maire, s'il est en désaccord avec l'architecte, peut seulement demander au ministre chargé de l'Urbanisme d'exercer son pouvoir d'évocation. Le commissaire de la République peut, de son côté, tenter de trouver une solution lorsque la commune n'est pas dotée de P.O.S.

Mais il ne reste au simple particulier, à qui un permis de construire a été refusé, qu'à saisir le juge administratif qui contrôlera alors la légalité de la décision de l'architecte.

3° Les possibilités d'arbitrage sont — en revanche — plus ouvertes, lorsqu'il s'agit d'un projet situé dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain : dans ce cas, en effet, le préfet de région

peut, après consultation du collège régional du patrimoine et des sites, émettre un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France, lorsqu'il existe un désaccord entre ce dernier et le maire ou l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire.

Cependant le propriétaire, quant à lui, demeure alors privé, comme dans les précédentes hypothèses, de toute possibilité de recours administratif contre une décision de refus de permis de construire.

Une telle situation n'est pas satisfaisante.

En effet, la rigueur avec laquelle doivent être protégés nos sites et monuments, ne doit pas se confondre avec un quelconque arbitraire.

Or, tout risque à cet égard n'est pas exclu, dans la mesure où les architectes des bâtiments de France, quelle que soit leur compétence, doivent statuer, seuls, sur un grand nombre de demandes sans que leur décision puisse, le plus souvent, être remise en cause, de façon autre que contentieuse.

Le juge administratif, d'autre part, ne se trouve pas placé dans la meilleure position pour instruire, en cas de litige, des dossiers dont le caractère est souvent très technique.

Dans ces conditions, il paraît souhaitable de donner aux propriétaires et aux élus locaux la possibilité de former un recours administratif contre les décisions des architectes des bâtiments de France.

Dans l'esprit de la présente proposition de loi, un tel recours ne doit pas être obligatoirement préalable à l'introduction d'une instance contentieuse.

Afin de ne pas contribuer à la prolifération de nouveaux organismes, il est suggéré de faire appel à des commissions qui ont le mérite d'exister déjà (collège du patrimoine et commission locale de sauvegarde), mais dont le rôle est actuellement seulement consultatif.

La composition de ces commissions semblent donner toute garantie de compétence et d'impartialité (1), il est proposé que leur avis puisse se substituer à celui de l'architecte des bâtiments de France (soit pour le confirmer, soit pour le contredire), lorsqu'elles sont saisies par le maire ou par le propriétaire.

*
* *

(1) Le collège régional du patrimoine et des sites comprend, en nombre égal : des personnes particulièrement qualifiées (en matière d'urbanisme, d'architecture, de protection des paysages, de conservation des monuments, de culture régionale) ; des professionnels de la construction, de l'architecture et de l'urbanisme ; des représentants d'association.

La commission locale du secteur sauvegardé comprend des représentants élus des communes ou établissements publics intéressés et des représentants de l'Etat. Elle associe à ses travaux l'architecte chargé du plan et des personnes qualifiées en matière de sauvegarde et de mise en valeur des quartiers anciens (il paraît souhaitable que ces dernières personnes participent aux travaux de la commission avec voix délibérative).

L'article premier de la proposition procède à un toilettage des dispositions de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, relatives à la sauvegarde du patrimoine et des sites.

Actuellement, le collège régional du patrimoine et des sites intervient seulement, en effet, dans les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

En outre, son rôle est purement consultatif, puisque c'est le préfet de région qui tranche, en cas de désaccord entre l'architecte des bâtiments de France et l'autorité chargée de délivrer le permis de construire.

Il s'agit donc :

- d'élargir la compétence du collège aux constructions situées dans le champ de visibilité d'un édifice protégé ;
- de permettre à l'autorité qui délivre le permis de saisir directement le collège ;
- enfin, d'autoriser le collège à émettre un avis qui se substitue à celui de l'architecte, en cas de désaccord.

Il est indispensable de prévoir un décret d'application pour préciser, notamment, les conditions de saisine du collège. D'autre part, il serait souhaitable que le silence de ce dernier, au bout d'un délai d'un mois, vaille approbation de la position de l'architecte des bâtiments de France, afin d'éviter toute paralysie du nouveau système de recours.

*
* *

L'article 2 permet au propriétaire qui s'est heurté à un refus de permis de construire de saisir directement, lui aussi, le collège.

*
* *

L'article 3 confère à la commission locale du secteur sauvegardé les mêmes pouvoirs que ceux dévolus au collège du patrimoine, en ce qui concerne les travaux prévus dans les secteurs sauvegardés.

Cela suppose que les activités de cette commission deviennent permanentes alors que celle-ci n'intervient actuellement que lors de l'instruction ou de la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Il importerait, là aussi, que le décret d'application de l'article prévoit un délai à l'expiration duquel le silence de la commission vaudrait approbation de la décision de l'architecte.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. — Le deuxième alinéa de l'article 71 et le dernier alinéa de l'article 72 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat sont abrogés.

II. — Il est inséré, après l'article 72, dans le chapitre VI de ladite loi, un nouvel article ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* — Lorsqu'ils sont en désaccord avec l'avis émis par l'architecte des bâtiments de France concernant des travaux situés dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain ou dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit aux termes de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, le maire ou l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peuvent saisir le collège régional du patrimoine et des sites.

« Le collège émet alors un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France.

« Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 2.

Lorsque, dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, ou dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, l'architecte des bâtiments de France s'oppose à des travaux de construction, de démolition, de transformation ou de modification de l'aspect d'un immeuble, le propriétaire peut saisir le collège régional du patrimoine et des sites.

Le collège émet alors un avis qui se substitue à celui de l'architecte des bâtiments de France.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 3.

Lorsque l'avis émis par l'architecte des bâtiments de France constate la non-conformité d'une demande de permis de construire ou d'autorisation spéciale de travaux, à un plan de sauvegarde et de mise en valeur du type visé à l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, le maire, l'autorité compétente pour délivrer le permis ou l'autorisation, ou le propriétaire, peuvent saisir la commission locale du secteur sauvegardé.

L'avis de la commission se substitue alors à celui de l'architecte des bâtiments de France.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat.