

n° 006562-01

Mars 2010

Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme

Du bon usage de l'article 11 des Plans Locaux d'Urbanisme

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme

Du bon usage de l'article 11 des Plans Locaux d'Urbanisme

Rapport établi par

François WELLHOFF

Membre permanent du CGEDD

et

Jean-Michel PERIGNON

Inspecteur général de l'architecture et du patrimoine

Mars 2010

Résumé

Dans les Plans Locaux d'Urbanisme, l'article 11 (facultatif) a pour fonction d'encadrer l'aspect extérieur des constructions afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des bâtiments dans leur milieu environnant.

Ce n'est pas le seul article à avoir un impact sur la forme architecturale et urbaine. Mais certains architectes, notamment dans la France méridionale, regrettent que les maires utilisent la marge d'appréciation laissée à l'application de cet article pour brider la création architecturale et uniformiser les constructions. Force est de constater que la fréquente banalité des logements individuels s'explique en partie par l'attitude prudente des élus et la recherche d'économies dans la construction, alors que les architectes n'ont que peu accès à ce marché.

Concernant le contenu de l'article 11, le travail d'enquête, mené dans neuf départements, a d'abord montré le contraste entre la rédaction stéréotypée des documents en milieu rural et le travail approfondi mené dans les grandes agglomérations ou dans les tissus urbains protégés.

Des règles incluses dans les actuels articles 11 (pente des toits, couleur des toitures...) s'opposent encore à la qualité environnementale des constructions.

L'enquête a par ailleurs souligné la fréquence de l'échange entre le pétitionnaire et l'autorité publique avant le dépôt du permis de construire. Ce dialogue en amont a été amplifié par la réforme de 2007 qui a réduit le délai d'instruction. Cette pratique explique le faible taux de refus d'autorisation de construire comme la rareté du contentieux centré sur l'article 11.

L'article 11 facilite le dialogue et présente, à ce titre, un bilan positif sur la qualité architecturale et urbaine. Il sert par ailleurs de garde-fou pour éviter le pire.

Mais pour que le dialogue préalable soit source de qualité architecturale deux conditions doivent être réunies : compétence des interlocuteurs et réflexions préalables sur les orientations d'aménagement du tissu dans lequel doit s'insérer le projet.

La mission formule alors plusieurs recommandations.

Les premières visent à multiplier la présence d'architectes au service de l'autorité publique et à améliorer les conditions d'instruction des autorisations de construire.

Les suivantes portent sur le nécessaire enrichissement des études préalables aux Plans Locaux d'Urbanisme, portant sur une analyse des caractéristiques architecturales, urbaines et paysagères qui font la valeur de chaque quartier concerné.

Alors que l'article 4 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement favorise les techniques environnementales des constructions, il est préconisé de veiller à l'équilibre entre le développement de ces dernières et le respect des valeurs patrimoniales du cadre de vie.

Il est enfin proposé de clarifier la rédaction des articles 11, voire d'amender l'article R 111-21 du code de l'urbanisme pour indiquer qu'un projet de création architecturale ne porte pas nécessairement atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants.

Sommaire

Résumé	3
Sommaire.....	5
INTRODUCTION	7
1 LA QUESTION POSÉE : DE L'INCIDENCE DE LA RÉGLEMENTATION D'URBANISME SUR LA QUALITÉ ARCHITECTURALE.....	7
1-1 De la qualité architecturale.....	7
1-2 De l'influence de la réglementation.....	8
1-3 Une mission ciblée sur l'article 11	10
1-4 Un article 11 parfois contesté.....	10
2 UNE ENQUÊTE APPROFONDIE	11
2-1 Une sélection des terrains d'enquête.....	11
2-2 Des enseignements quantitatifs.....	13
2-3 Une grille de questionnaire qualitatif.....	14
2-4 Des observations qualitatives.....	15
2-4-1 La fréquente banalité des constructions.....	15
2-4-2 Le rôle essentiel du conseil en architecture.....	15
2-4-3 Des rédactions variées de l'article 11	16
2-4-4 Des conditions contrastées d'élaboration	17
3 UN BILAN DE L'IMPACT DE L'ARTICLE 11	18
3-1 Un bilan positif sur la qualité architecturale et urbaine.....	18
3-1-1 L'article 11 permet d'éviter le pire.....	18
3-1-2 L'article 11 fournit surtout une opportunité de dialogue qualitatif.....	19
3-2 Un bilan négatif sur la qualité environnementale.....	19
3-3 Un impact peu perceptible sur le contentieux.....	20
4 LES PROPOSITIONS.....	21
4-1 Mieux gérer l'article 11.....	21
4-1-1 Généraliser le dialogue en amont sur les projets.....	21
4-1-2 Multiplier le recours aux architectes	22
4-1-3 Améliorer les conditions d'instruction des permis de construire.....	23
4-2 mais améliorer son contenu	23
4-2-1 Enrichir le Plan Local d'Urbanisme.....	23
4-2-2 Mieux prendre en compte l'environnement	24
4-2-3 Clarifier la rédaction des articles 11.....	24
5 CONCLUSION.....	26

ANNEXES.....	27
A 1 LETTRE DE MISSION.....	29
A 2 TEXTES ET RAPPORTS AYANT ALIMENTÉ LA RÉFLEXION DE LA MISSION.....	30
A 3 CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES ARCHITECTES.....	37
A 4 ORDRE DES ARCHITECTES PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR.....	39
A 5 ESSAI STATISTIQUE SUR LE CONTENTIEUX DE L'ARTICLE 11.....	42
A 6 NOMBRE DE PERMIS DÉPOSÉS PAR TAILLE DE COMMUNE.....	44
A 7 PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT.....	45
A 8 CONTRIBUTIONS DES MIGT.....	46
Contribution de la MIGT 1.....	47
Contribution de la MIGT 4	69
Contribution de la MIGT 6.....	81
Contribution de la MIGT 7.....	91

Introduction

L'incidence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme n'est pas une question nouvelle. Depuis 1975 plusieurs rapports (voir annexe A2) ont déjà abordé cette thématique récurrente¹.

Mais cette préoccupation bénéficie d'une actualité renouvelée : les discours du Président de la République à la Cité de l'architecture et du patrimoine des 17 septembre 2007 et 29 avril 2009 ont mis l'accent sur la nécessité de favoriser la créativité architecturale afin d'améliorer la qualité architecturale, urbaine et paysagère.

C'est pourquoi les ministres de la culture et de la communication d'une part, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer d'autre part, ont demandé un bilan des effets induits par la réglementation actuelle sur l'aspect extérieur des constructions (voir lettre de mission en annexe A1).

Cette mission a été confiée conjointement à l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine (Jean-Michel PERIGNON) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (François WELLHOFF).

Une équipe des missions d'inspection générale territoriales (MIGT) du conseil général de l'environnement et du développement durable, composée de Michel DUMONT (MIGT 1), Dominique DODU et Olivier GONDRAN (MIGT 4), Yves LASSAIGNE (MIGT 5), François MARIE et Jean-Pierre BOURGOIN (MIGT 6), Didier CAUVILLE et Mireille SCHMITT (MIGT 7), a largement contribué aux enquêtes de terrain, au cadrage de la mission et à la synthèse des résultats.

Les rapporteurs tiennent aussi à remercier l'ensemble de leurs interlocuteurs pour la qualité des informations réunies et la clarté des propos tenus.

1 La question posée : de l'incidence de la réglementation d'urbanisme sur la qualité architecturale

Pour aborder cette question il est utile d'indiquer le sens donné ici à la qualité architecturale, d'analyser le lien de causalité entre la réglementation et la qualité d'une construction, de préciser le cadre de la mission.

1-1 De la qualité architecturale

La qualité architecturale se laisse difficilement cerner.

Dans une définition large, elle se réfère à l'apparence de l'œuvre autant qu'à son adéquation, dans la durée, à l'usage auquel elle est destinée.

Au 1^{er} siècle, Vitruve écrivait : " En tout édifice, il faut prendre garde que la solidité, l'utilité et la beauté se rencontrent."

¹ Ce type de question répétitive est ce que les journalistes appellent un « marronnier », développé pendant les vacances lorsque les sujets d'actualité se font rares.

La qualité architecturale ne se résume pas à la qualité de la construction, définie par l'ingénieur au travers de performances techniques, économiques et environnementales du bâtiment. Elle intègre une dimension sensible et créative².

Elle ne se réduit pas non plus au travail de conception. Elle dépend en complément de la fidélité de l'exécution, du soin apporté à la mise en oeuvre au cours du chantier comme de l'entretien ultérieur du bâtiment.

La réflexion se limitera ici à l'aspect extérieur des bâtiments, dans son rapport avec le milieu environnant. En effet, toute construction se met en scène pour modeler la forme urbaine ou participer au paysage rural. Sa façade appartient à l'espace public, visuel ou juridique, concourant ainsi à l'aménité du lieu et à la qualité de vie de ses habitants.

La qualité architecturale extérieure d'une construction s'apprécie sous un double angle : selon son esthétique propre en termes de « beauté » de l'objet architectural et selon son insertion dans le paysage environnant, qu'il soit bâti ou naturel.

Dans les deux cas, le jugement de valeur semble reposer sur deux postulats :

- ce qui est ordonné est plus satisfaisant que ce qui est chaotique³;
- la diversité peut être bienvenue pour une construction isolée mais le besoin d'harmonie l'emporte pour des bâtiments accolés⁴.

La qualité architecturale s'inscrit dans une chaîne d'actes successifs commençant lors de la formulation du besoin et se poursuivant jusqu'à la gestion du bâtiment. Au milieu de cette chaîne, trois maillons ont une responsabilité particulière : celui qui commande la construction, celui qui la conçoit puis la met en oeuvre et celui qui l'autorise.

Il semble évident qu'au-delà du cadre réglementaire, c'est la qualité de la chaîne qui fabrique la qualité du produit.

Mais le règlement peut pallier l'éventuelle incompétence du maillon le plus faible, servir de garde fou pour éviter une catastrophe à longue durée de vie.

Plaidant pour leur profession, les architectes estiment que la qualité architecturale est, par définition, le produit d'un bon architecte, bien formé et bien considéré. De toutes façons, les deux tiers⁵ des constructions de logements se réalisent sans recours direct à un architecte. Il est donc utile d'examiner s'il y a une incidence de la réglementation sur la qualité architecturale.

1-2 De l'influence de la réglementation

Aucun règlement ne produit à lui seul de la qualité architecturale⁶.

Il est admis que la réglementation en matière d'urbanisme a un impact direct sur la forme urbaine qu'elle génère comme sur les performances environnementales des constructions qu'elle autorise.

² Voir Robert-Max Antoni, rapport CGPC n° 95.218.

³ Même si un projet harmonieux d'équipement public peut parfois résulter d'une volonté d'organisation chaotique.

⁴ A ce titre, la recherche de compacité au nom du développement durable demande une attention croissante aux mesures d'insertion.

⁵ Estimation avancée par le rapport du Sénat sur les métiers de l'architecture du 16 novembre 2004.

⁶ « L'architecture ne relève pas d'une application mécanique de dispositions réglementaires. » Alexandre Méliissinos.

Cette causalité est-elle aussi évidente en matière de qualité architecturale ?

Dans l'affirmative, les règles d'urbanisme brident-elles la créativité sans laquelle l'évolution de l'architecture ne serait qu'un long plagiat ou offrent-elles des garanties contre l'édification d'une construction peu esthétique ou mal insérée dans son environnement ?

Autrement dit, la question est de savoir si les règles sont aptes à cadrer les projets architecturaux pour assurer une certaine harmonie tout en leur laissant une liberté suffisante pour éviter l'uniformité et offrir une alternative au mimétisme.

Cette question trouve son actualité dans la mise en application de la réforme du permis de construire de 2007. Par souci de simplification et de réduction des délais, l'instruction a été cantonnée à la vérification des éléments susceptibles d'entraîner l'illégalité du projet. L'accent porté sur les éléments juridiques laisse alors craindre une moindre prise en compte des aspects qualitatifs des constructions.

Certes la qualité architecturale ne peut se traduire en règles mais plusieurs règles d'urbanisme influencent l'aspect extérieur des bâtiments.

Dans les quartiers à forte valeur patrimoniale dotés d'un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), les règles précises sont complétées par la connaissance du terrain de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) qui donne son accord au projet architectural. Il en est (encore) de même dans les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP).

Dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou anciens plans d'occupation des sols (POS), l'article 11 a pour fonction d'encadrer l'aspect extérieur des constructions afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans leur milieu environnant. Les contraintes fixées aux articles 6 à 10, relatives aux prospects, aux emprises, aux hauteurs influent aussi sur la forme architecturale, tout comme les dispositions contenues dans les règlements de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ou de lotissement. Rappelons enfin qu'en dehors du champ de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation, le code du patrimoine, le code civil, le code de la santé publique (insalubrité), voire même le code de la route (via les contraintes d'accès qu'il génère) participent notamment à l'aspect extérieur des constructions.

Par ailleurs, l'enjeu de l'influence de la règle d'urbanisme porte d'abord sur l'architecture « ordinaire » (ou « quotidienne »), essentiellement sur les logements.

En effet « l'architecture exceptionnelle se traite de manière exceptionnelle »⁷. Pour rendre constructible un projet hors normes il est fréquent de procéder à la modification de la règle. Ainsi les grands équipements publics donnent ils généralement lieu à un concours puis il n'est pas rare de voir la règle ultérieurement adaptée pour permettre la réalisation du projet retenu. Il en est de même dans les ZAC où la règle encadrant le projet approuvé est insérée dans le PLU.

Il est donc proposé de concentrer l'analyse de l'impact de la règle sur la qualité de l'architecture « ordinaire ».

⁷ Marc Sauvez.

1-3 Une mission ciblée sur l'article 11

Au niveau communal, la quasi-totalité des règles d'urbanisme contenues dans les PLU sont des règles objectives laissant relativement peu de marge d'appréciation⁸. A ce titre, les maîtres d'ouvrage et leurs concepteurs sont tenus de s'y conformer et l'instructeur du permis de construire peut procéder à des contrôles « quasi mécaniques ».

L'exception porte sur deux règles subjectives, de même inspiration, qui toutes deux laissent place à une marge d'appréciation plus importante et peuvent à ce titre être utilisées par le maire pour refuser une autorisation de construire :

- d'une part les règles locales de l'article 11 (non obligatoire⁹) des PLU fondées sur les dispositions de l'article L 123-1-4 du code de l'urbanisme (« *déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant* »),
- d'autre part l'article R 111-21 du code de l'urbanisme (applicable également dans les communes dotées d'un POS/PLU, sauf en ZPPAUP) permettant de refuser un projet ou d'imposer des prescriptions particulières « *...si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

Certes, ces règles n'ont pas la même portée juridique¹⁰, mais dans leur application, toutes deux peuvent générer des conflits (abus de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation). Elles peuvent être source d'insécurité juridique et, à ce titre, fragiliser l'investissement. C'est la raison pour laquelle l'enquête sera centrée sur le contenu et l'application de ces règles, principalement de l'article 11, au regard de la qualité architecturale des constructions qu'elles encadrent.

1-4 Un article 11 parfois contesté

Le Conseil Régional de l'Ordre des Architectes (CROA) de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, présidé par Marc DALIBARD, conteste l'utilité de l'article 11¹¹. Les architectes y seraient confrontés à des élus systématiquement favorables à « *un néo régionalisme provençal étroit et convenu qui a banalisé les paysages et réduit le débat sur l'architecture* » (voir annexe A4). En accord avec sept autres Conseils Régionaux du midi de la France¹², le

⁸ En dehors des « adaptations mineures ».

⁹ Le décret 2001-260 du 27 mars 2001 indique que le règlement du PLU « peut » comprendre des règles portant...[article 11] sur l'aspect extérieur des constructions. Seules les règles des articles 6 et 7 (implantations) « doivent » figurer dans les documents graphiques.

¹⁰ L'article 11 fixe des dispositions normatives alors que l'article R 111-21 est plus général. Le juge exerce un contrôle « entier » ou « complet » sur l'application du premier et limité à l'erreur manifeste d'appréciation lorsque l'autorisation est accordée sur le fondement du second.

¹¹ Le CROA PACA avait commandé en 2006 au cabinet Michel Huet un rapport intitulé « L'article 11 du PLU et la libre création architecturale ou comment libérer l'architecture du carcan de l'article 11 du PLU ».

¹² Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Corse, Limousin, Auvergne.

CROA PACA préconise la suppression de l'article 11 et la modification de l'article L 123-1 du code de l'urbanisme. D'une part il est proposé d'améliorer la qualité des PLU et d'autre part il est demandé la transformation du permis de construire en une autorisation fondée sur un système déclaratif du pétitionnaire.

La commission urbanisme du Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA), présidée par Lionel CARLI vice-président de l'ordre, adopte une position plus nuancée. Elle ne demande pas formellement la suppression de l'article 11 (voir annexe A3). Mais elle indique sa préférence pour ce qu'il est convenu d'appeler une forme juridique anglo-saxonne (une directive peu contraignante, associée à une garantie de procédure de décision) par opposition à la tradition latine (une règle de fond opposable, assouplie par des dérogations). L'ordre national insiste surtout sur l'importance de disposer de documents d'urbanisme de qualité et l'intérêt d'une commission consultative architecturale, lieu de débat en amont des projets.

Au nom des constructeurs de maisons individuelles regroupés dans l'Union des Maisons Françaises, Dominique DUPEYRET, secrétaire général, ne rejette pas le principe d'un article 11. Cet article est considéré comme utile à condition qu'il joue le rôle de cahier des prescriptions, évitant ainsi au constructeur de subir la réglementation au coup par coup. L'autorisation de construire une maison cataloguée est un préalable pour le constructeur, en tant qu'acteur économique, car son succès commercial repose sur la garantie de prix et de délai de livraison. La vente sur catalogue¹³ convient à une clientèle modeste, rassurée par un modèle connu, tout en permettant des économies d'échelle. La qualité architecturale repose alors sur l'adéquation du modèle aux besoins et aux ressources des acquéreurs.

2 Une enquête approfondie

Grâce à l'appui des missions d'inspection générale territoriales, la mission a pu procéder à une large enquête de terrain.

2-1 Une sélection des terrains d'enquête

La réglementation en matière d'urbanisme varie selon la densité du tissu urbain auquel elle s'applique (depuis le centre-ville jusqu'à l'habitat dispersé) et la procédure d'aménagement (Zone d'Aménagement Concerté, lotissement, opération groupée ou construction en diffus). De même la recherche de concordance se différencie selon le degré de protection patrimonial du tissu concerné (Périmètre de Sauvegarde et de Mise en Valeur, abord d'un monument historique, Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ...).

Pour prendre en compte la diversité des situations existantes, une grille d'enquête territoriale a guidé le choix des terrains d'enquête.

Dans cette grille sont indiquées les cases à enjeu prioritaire au regard des objectifs de la mission. Les enquêtes ont été réparties pour couvrir ces principales situations afin d'assurer un minimum de représentativité à l'échantillon retenu.

¹³ Les constructeurs de maisons individuelles vendent la moitié de leur production sur catalogue, un quart sur modèle adapté et le dernier quart à partir du besoin personnalisé des clients.

Degré de protection						
Tissu urbain			PSMV et abords MH	ZPPAUP	PLU art 11	RNU R 111-21
	Centre-ville ancien	ZAC				
		Dent creuse	X	X	X	
	Quartier constitué	ZAC				
		Dent creuse	X		X	
	Péri urbain	ZAC				
		Lotissement ou opération groupée			X	
		Diffus			X	
	Bourg	Lotissement ou opération groupée			X	
		Diffus			X	X
	Habitat dispersé				X	X

Les enquêtes ont comporté deux modalités complémentaires :

- Une phase quantitative de recueil (à distance ou sur place) des articles 11 destinée à estimer la fréquence d'un "copié-collé" de l'article R111-21 du code de l'urbanisme. Cette phase a de plus permis la mise en exergue d'articles 11 particulièrement intéressants.
- Une phase qualitative d'enquête sur le terrain permettant de rencontrer les acteurs concernés et autant que possible de porter un jugement sur le résultat de leurs actions.

Les enquêtes se sont déroulées au second semestre 2009.

Les enquêtes ont porté sur les départements de l'Ardèche, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, des Landes, du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Atlantiques, du Bas-Rhin et du Rhône.

Dans chaque département choisi, les enquêtes de terrain ont été centrées sur des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Elles se sont appuyées sur des rencontres avec les principaux acteurs concernés : élus, services de collectivités locales, direction départementale de l'équipement, service départemental de l'architecture et du patrimoine, conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement, conseil régional de l'ordre des architectes...

Les synthèses de ces entretiens sont présentées en annexe A8.

2-2 Des enseignements quantitatifs

Sans prétendre à l'exhaustivité, il a été estimé utile de faire porter l'analyse sur un grand nombre d'articles 11 dont la répartition couvre l'ensemble de la grille d'enquête.

Le questionnement à l'échelle départementale s'est limité à six questions :

- Sur combien de POS / PLU portent les appréciations suivantes ?
- Fréquence de l'absence d'article 11 ?
- Fréquence des articles 11 qui ne sont que la citation ou la paraphrase de l'article R 111- 21 (ou d'un "texte type" départemental) ? Commentaires.
- Fréquence des articles 11 comportant des prescriptions et / ou des recommandations ? Commentaires.
- Avez-vous connaissance de contentieux portant notamment sur l'application de l'article 11 ?
- Avez-vous connaissance d'articles 11 en contradiction avec certains aspects du développement durable (isolation du bâtiment, installation d'énergie solaire, ...) ?

Les réponses apportées portent sur près d'un demi-millier de POS / PLU.

Quantitativement, ces réponses sont claires :

Aucun PLU n'a été recensé sans article 11. Le caractère facultatif de cet article (contrairement aux articles 6 et 7) est peut-être mal connu mais il semble surtout que les élus tiennent à garder cet article comme un garde-fou voire comme l'affichage politique d'une identité locale.

En revanche le contenu de l'article 11 est très variable selon la taille de la commune concernée, l'ancienneté des POS / PLU et le budget consacré à l'élaboration ou la révision du PLU.

Dans les petites communes la quasi-totalité des articles 11 se résume à paraphraser l'article R 111-21 en ajoutant dans la moitié des cas observés quelques obligations liées aux toitures (pentes et matériaux), clôtures et parfois mouvements de terrain.

Dans les communes de grande taille ou pour les tissus constitués, la proportion est inverse. La plupart des articles 11 comportent des prescriptions ou recommandations spécifiques.

Mais ces dernières reposent rarement sur une analyse des caractéristiques de chaque quartier considéré.

2-3 Une grille de questionnement qualitatif

Il est rappelé que l'enquête a été centrée sur l'application de l'article 11 des PLU (et, en l'absence de PLU, sur l'usage de l'article R 111-21). Mais les auditeurs sont restés à l'écoute des autres règles d'urbanisme dont leurs interlocuteurs faisaient mention quant à leur impact sur la qualité architecturale.

Les enquêtes ont été réalisées par des binômes d'auditeurs selon une grille de questionnement commune.

Le questionnement a été organisé autour des rubriques suivantes :

- **Le pourquoi de la règle**
 - a. qu'a-t-on voulu obtenir ou éviter ?
 - b. ses conditions d'élaboration (intervention de l'ABF, du CAUE, d'un architecte conseil ou d'un BET d'urbanisme),
 - c. son adéquation par rapport aux objectifs affichés (s'agit-il d'une véritable traduction du projet ou d'une simple rédaction-type ?),
 - d. sa qualité rédactionnelle (clarté, applicabilité, régularité juridique ...).
- **L'application de la règle**
 - a. dialogue constructif ou imposition d'un style identitaire local,
 - b. difficultés rencontrées par ceux qui la vivent : demandeurs (maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre), instructeurs, décisionnaires,
 - c. rôle des architectes conseil.
- **Les conséquences de l'application de la règle**
 - a. sur le plan administratif,
 - b. sur le plan juridique (refus concernés, usages détournés),
 - c. examen des éventuels contentieux.
- **Le résultat produit par les règles**
 - a. sur leur utilité,
 - b. leur contrainte,
 - c. les évolutions prévues pour ces règles (maintien, suppression, modification).
- **Les raisons du maintien de l'article 11** alors qu'il n'est plus obligatoire.

En fonction de l'expérience professionnelle des auditeurs, ces derniers ont eu loisir de compléter le travail d'enquête auprès des acteurs concernés par une observation sur le terrain visant à apporter un jugement personnel sur la pertinence des réponses entendues.

2-4 Des observations qualitatives

2-4-1 La fréquente banalité des constructions

Même si le thème n'est pas traité par la mission, il faut noter que la médiocrité architecturale et urbaine, souvent décriée, concerne d'abord les zones commerciales en entrée de ville.

En ce qui concerne les logements, l'enquête réalisée souligne que la création architecturale est essentiellement confinée aux deux extrémités de l'offre, sur les produits de haut de gamme et sur les logements sociaux¹⁴.

Pour l'essentiel de la construction de maisons individuelles en diffus ou en petits lotissements, le constat est marqué par la banalité des réalisations.

Les entretiens confirment que l'uniformité de la plupart des projets individuels repose avant tout sur l'attitude prudente des élus et la recherche d'économies dans la construction.

En milieu rural, la réflexion sur la qualité architecturale des constructions est rare. Les préoccupations se limitent souvent, comme en Ardèche, à l'intégration, pour ne pas dire la dissimulation, des bâtiments. Il s'agit surtout d'essayer de minimiser la perception visuelle des futures constructions depuis la voie publique. A une accroche intégratrice par la façade, il est alors préféré la déstructuration du tissu urbain par un recul au milieu de la parcelle ou une clôture masquant un bâtiment devenu médiocre. Les reculs pavillonnaires ainsi définis ne sont d'ailleurs pas justifiés dans les documents préparatoires des PLU. A l'inverse, dans d'autres documents, les alignements imposés par rapport aux voies ne tiennent pas compte de la qualité des murs de clôture. L'article 11 n'est pas seul en cause mais au moins autant les articles 6, 7 et 8 des PLU portant sur l'implantation des constructions.

Le règlement sait alors interdire mais ne sait pas lutter contre la banalité de l'implantation de maisons individuelles sur catalogue.

2-4-2 Le rôle essentiel du conseil en architecture

Pour l'ensemble de nos interlocuteurs, la qualité des constructions ordinaires repose sur le dialogue noué le plus en amont possible entre l'architecte et le maître d'ouvrage.

En complément, le recours à l'avis d'un architecte-conseil permet de « dédouaner » les maires de petites communes dont on connaît la difficulté à refuser une autorisation ou demander une modification au projet de l'un de leurs administrés. Cet avis permet alors d'étayer une décision.

Rappelons que la loi sur l'architecture de 1977 avait prévu le recours systématique à un architecte pour tout acte de construire : en France, l'intervention du maître d'œuvre

¹⁴ Dans la limite de budgets par nature contraints, les maîtres d'ouvrage HLM obtiennent fréquemment un effort de qualité architecturale grâce à l'intervention de l'architecte conseil de la DDE.

architecte est obligatoire pour une construction dépassant 170 m² ¹⁵. En dessous de ce seuil, les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) devaient permettre au particulier d'obtenir un appui en matière de qualité architecturale et d'insertion dans le site environnant¹⁶. L'obligation légale de conseil systématique aux particuliers ne semble plus une priorité. Nombreux sont les CAUE rencontrés qui, en raison de leurs moyens, privilégient le conseil aux communes sur la qualité de l'espace public plutôt qu'aux pétitionnaires sur la qualité architecturale¹⁷. Le paradoxe est que les CAUE ruraux, peu dotés par la taxe spécifique, s'efforcent de maintenir le conseil aux particuliers alors les CAUE urbains mieux dotés s'adressent d'abord aux élus et au grand public.

Au plan départemental, le positionnement des professionnels du conseil architectural est divers : à temps très partiel en appui au service instructeur de la DDE pour l'instruction des permis de construire des communes de moins de 10 000 habitants, intégrés à plein temps dans les services instructeurs des grandes collectivités ou en recours par prestation, par tenue de permanences pour les architectes du CAUE et même des agents du service départemental de l'architecture (SDAP).

Si les règles de recours à l'un ou l'autre de ces architectes sont peu explicites¹⁸, l'enquête a montré une bonne concertation entre eux tant pour les conseils aux pétitionnaires que pour la sensibilisation des élus.

L'observation a par ailleurs révélé que les SDAP sont fréquemment sollicités pour émettre des avis hors de leur fonction régalienne. A ce titre, il faut noter le rôle d'une nouvelle génération d'architectes des bâtiments de France (ABF) en tant que premiers défenseurs de l'architecture contemporaine. Ces derniers considèrent que conseil et contrôle ne sont pas contradictoires mais complémentaires.

2-4-3 Des rédactions variées de l'article 11

L'approche quantitative a montré la répartition des différentes rédactions de l'article 11. Les enquêtes de terrain explicitent le contenu de ces rédactions.

Dans les communes de petite taille ou dans celles dont l'équipe municipale est peu motivée sur la qualité architecturale, la rédaction-type de l'article 11 (simple reprise ou paraphrase du texte du R 111-21) traduit l'absence de réflexion préalable sur le projet urbain comme sur les critères d'une insertion harmonieuse. Manifestement beaucoup d'articles 11 décrivent de manière précise la maison « traditionnelle » à laquelle il est demandé de ne pas déroger¹⁹.

La fréquence d'une rédaction de type « *tout pastiche*²⁰ d'architecture étrangère à la région

¹⁵ En Wallonie ce seuil est de 20 m² et, grâce à l'utilisation de la brique, le résultat qualitatif est visible.

¹⁶ L'article 7 de la loi sur l'architecture du 4 janvier 1977 pose le principe de cette obligation de conseil aux personnes qui désirent construire.

¹⁷ Le constat confirme celui du rapport d'expertise des CAUE établi par le Conseil général des ponts et chaussées, l'Inspection générale de l'environnement et l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine (décembre 2003).

¹⁸ En dehors du domaine de compétence régalienne des ABF.

¹⁹ Le CAUE 62 indique qu'il est plus facile d'obtenir le permis pour une maison « à tour néo-médiévale » que pour un logement en bois et à toiture plate.

²⁰ Le Littré définit le pastiche comme une « *imitation mélangée de la manière et du style de différents*

est interdit » reflète le rejet de ce qui n'est pas semblable à l'existant. C'est l'expression d'un conformisme social à forte influence électorale.

Dans certains cas l'unité architecturale qui apparaît sur un territoire, à l'exemple du Pays basque, peut résulter de la pression d'un environnement attentif à la préservation d'un patrimoine culturel identifié et valorisé.

Dans les communes de grande taille ou dotées d'un centre historique, l'article 11 reste souvent unique pour tout un zonage et ne s'adapte donc pas à la nature des quartiers ou des époques de construction.

La rédaction des articles 11 encourage rarement l'architecture contemporaine. L'absence de différenciation entre réhabilitation et construction neuve (ou extension) conduit alors à abâtardir un projet contemporain par adjonction d'éléments traditionnels.

Une spécificité du Grand Lyon est que les règles générales comportent des règles alternatives qui, sans aller jusqu'à favoriser l'architecture contemporaine, permettent de gérer des situations ponctuelles. La bonne régulation de ces situations quasi dérogatoires repose sur l'autorité professionnelle de l'architecte-conseil.

Dans un secteur où la protection architecturale se veut très forte (comme la ZPPAUP de la Juridiction de Saint Emilion), le règlement reste peu contraignant et comporte de nombreuses recommandations. La contrainte principale vient alors des modalités de mise en œuvre du règlement.

D'une manière générale, les articles 11 sont statiques, reflétant les caractéristiques des constructions existantes. Ils peuvent alors freiner la réalisation de projets rendus possibles par l'évolution des matériaux et des techniques de construction²¹.

2-4-4 Des conditions contrastées d'élaboration

La pertinence de l'article 11 repose sur ses conditions d'élaboration, sur l'approfondissement de la réflexion de l'équipe municipale sur la qualité architecturale, urbaine et paysagère.

Le plus souvent, la problématique portée par l'article 11 arrive en fin d'élaboration du PLU et se contente de reprendre l'ancienne formulation du POS. Le bureau d'études chargé de l'élaboration du document d'urbanisme fournit alors un article 11 type basé sur l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme et la discussion avec les élus porte au mieux sur ce qu'il convient de rajouter ou d'enlever à cet article type.

Un travail plus approfondi repose sur les exigences d'un maire spécialement sensibilisé à la qualité architecturale comme par exemple à Poleymieux, petite commune résidentielle proche de Lyon.

Plus généralement, le travail préalable dépend de trois critères principaux:

- les protections existantes sur le territoire communal : les communes concernées par une ZPPAUP, par des monuments historiques ou par des sites inscrits ou classés vont souvent réaliser un travail spécifique sur l'article 11 de leur PLU et ce sur l'ensemble du territoire communal, au-delà des seuls secteurs faisant l'objet d'une protection,

maîtres ».

²¹ « Ce n'est pas le projet qui est avant-gardiste, c'est le PLU qui est en retard » DDE 62.

- l'implication d'un architecte associé à l'élaboration du document d'urbanisme : les travaux les plus aboutis sur l'article 11 correspondent souvent à un niveau d'implication fort du SDAP, de l'architecte conseil du CAUE, de l'architecte conseil de la DDE ou de l'architecte de la commune.
- la compétence interne du bureau d'études : seuls quelques bureaux d'études disposent d'une compétence (et d'un budget) leur permettant de réaliser un travail dans le domaine de l'architecture.

3 Un bilan de l'impact de l'article 11

Soulignons d'abord que, de l'avis général de nos interlocuteurs, limiter la question de la qualité architecturale à la problématique de l'article 11 serait très réducteur. Plusieurs règles du PLU rejaillissent sur la qualité architecturale au moins autant que l'article 11 : l'implantation dans la parcelle, les contraintes de prospect, l'emprise au sol, l'orientation des constructions, la hauteur des constructions... C'est l'ensemble de ces règles qui modèlent l'espace urbain et font la ville.

Néanmoins un bilan peut être tiré de l'impact de l'article 11.

3-1 Un bilan positif sur la qualité architecturale et urbaine

3-1-1 L'article 11 permet d'éviter le pire

Dans les pays du nord de l'Europe²², l'instructeur du permis de construire est un homme de l'art (architecte ou urbaniste) formé à la culture de projet. Conseils et décision sont délivrés par la même autorité, au service de la qualité architecturale et urbaine.

En France, les instructeurs sont pour l'essentiel des agents non cadres, de formation administrative²³, et lorsqu'ils ont la possibilité de donner leurs conseils, ces derniers ne portent qu'exceptionnellement sur la qualité architecturale.

Alors que le contexte de l'instruction des actes d'urbanisme tend à devenir de plus en plus administratif et contraint dans le temps, notamment depuis la réforme de 2007, il est constaté que la période d'instruction de la demande de permis de construire ne permet plus autre chose que dresser un bilan administratif de conformité à nombre de réglementations²⁴.

Dans ces conditions, les maires enquêtés ont tous insisté sur le rôle de garde-fou de l'article 11, dernier rempart indispensable pour refuser un projet jugé disharmonieux, susceptible à leurs yeux de marquer négativement le paysage communal et, ce qui est

²² Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Danemark...

²³ L'enquête a fait ressortir l'élévation de classement des instructeurs des communes autonomes (catégories B et A) par rapport à ceux de l'État (catégories C et B).

²⁴ Constat confirmé par le rapport du CGEDD sur l'évaluation de la réforme du permis de construire (décembre 2009).

pire, pour longtemps.

3-1-2 L'article 11 fournit surtout une opportunité de dialogue qualitatif

Il apparaît à tous les intervenants que seul un dialogue, le plus en amont possible, entre les porteurs d'un projet et les autorités qui délivrent l'autorisation, peut permettre de concilier les désirs des premiers et les préoccupations des seconds. Qu'il soit en effet minimal ou hypertrophié, l'article 11 ne peut tout dire ; rien ne remplace la rencontre entre les acteurs et le dialogue, volontiers pédagogique, qui s'instaure.

Tout se joue alors avant le dépôt du permis de construire, sous la pression de l'article 11, parfois détourné de son objet premier.

Dans les grandes villes ou pour les secteurs protégés pratiquement tous les dossiers sont étudiés en avant-projet et font l'objet d'un dialogue efficace.

Dans les petites communes, la rareté d'un diagnostic architectural et paysager pertinent dans le PLU est fréquemment compensée par une commission d'urbanisme chargée d'examiner les avant-projets de construction.

En définitive l'article 11 apparaît moins comme un frein à la création architecturale que comme un outil qui favorise le dialogue entre le porteur de projet et l'autorité compétente.

Ce bilan positif explique qu'aucune commune rencontrée ne songe à supprimer l'article 11 et qu'en revanche la révision du PLU est souvent l'occasion d'un enrichissement de cet article sur la base d'un travail d'analyse de chacun des tissus concernés.

3-2 Un bilan négatif sur la qualité environnementale

L'enquête a montré que les équipements liés aux énergies renouvelables (capteurs solaires, photovoltaïques, vérandas, etc.) sont souvent freinés au nom de la logique architecturale des constructions comme de leur environnement patrimonial et paysager.

L'article 11, dans ses formes actuelles, peut créer des difficultés réglementaires, notamment avec les panneaux photovoltaïques. Ceux-ci sont refusés lorsque l'article 11 impose une toiture en tuile ou en matériau dont la couleur rappelle celle de la terre cuite²⁵. De même, l'isolation par l'extérieur, l'utilisation du bois ou la retenue d'eau par une toiture terrasse végétalisée sont fréquemment citées comme contraires aux préconisations de l'article 11.

Jusqu'à présent, l'article 11 s'oppose généralement aux apports du Grenelle de l'environnement. Le vote de la loi dite Grenelle 2 devrait mettre fin à ce constat.

Les élus réceptifs aux questions environnementales et les architectes estiment que les nouveaux objectifs en matière de développement durable, concernant plus

²⁵ A l'inverse, certains instructeurs s'inquiètent de la multiplication récente des demandes, hors périmètres de protection, pour des panneaux de 24 m² traduisant uniquement la recherche d'avantages fiscaux ou tarifaires.

particulièrement l'isolation des bâtiments et la production d'énergie renouvelable, devraient accroître les possibilités de faire admettre des architectures plus innovantes.

3-3 Un impact peu perceptible sur le contentieux

L'application de l'article 11 du PLU comme de l'article R 111-21 code de l'urbanisme comportent une marge d'appréciation de la part du service instructeur comme, le cas échéant, du juge administratif²⁶. A ce titre ces articles peuvent être source d'insécurité juridique pour le pétitionnaire.

L'enquête a montré le peu de refus fondés sur l'article 11, sauf lorsque ce dernier contient des prescriptions quantifiées (comme par exemple une pente de toiture) ou des règles relevant d'autres articles (comme par exemple la volumétrie des constructions).

L'essai statistique (voir annexe A5) confirme ce constat.

Le faible nombre de refus d'autorisation de construire sur la base de l'article 11 comme sur l'article R 111-21 a été expliqué par le travail de démonstration qu'ils nécessitent et par la réticence des Préfets à suivre les refus proposés par les DDE.

En cas de refus, après usage du recours gracieux, il est constaté la rareté des recours devant un tribunal par un pétitionnaire contre le maire. Cela semble dû à la principale préoccupation du maître d'ouvrage qui est d'arriver à construire son projet dans de bonnes conditions de délai et de chantier.

Par ailleurs, les pétitions de riverains sont fréquentes, pour contester la réalisation d'une nouvelle construction plus que son architecture. Mais ces recours ne débouchent qu'exceptionnellement devant un tribunal pour une construction « ordinaire ».

A Lyon, sur 800 projets examinés chaque année, les recours en attente de jugement (relatifs à plusieurs années) ne dépassent pas la dizaine. De même à Metz Métropole pour environ 700 permis de construire annuels le contentieux en cours portant sur l'article 11 s'élève à dix cas. La ville de Marseille fait exception car d'après notre interlocuteur le recours contentieux serait considéré comme un « *sport local* ».

Dans tous les cas, le recours de tiers ne semble que rarement centré sur l'application de l'article 11. Nos interlocuteurs n'ont qu'exceptionnellement connaissance de contentieux soulevant uniquement le moyen de l'article 11. En fait, à l'occasion de contentieux, l'argumentaire du plaignant peut être complété, pour faire nombre, par des arguments relevant de l'article 11 mais ces éléments ne constituent pas à eux seuls le fondement principal d'un recours, encore moins le fondement unique.

Si les enquêtes communales réalisées confirment ce constat, il faut souligner le biais d'une connaissance imparfaite du contentieux par les services de la DDE, les recours étant gérés directement par les communes²⁷.

²⁶ Rappelons que le juge exerce un contrôle « entier » sur l'application de l'article 11 et limité à l'erreur manifeste d'appréciation lorsque l'autorisation est accordée sur le fondement de l'article R 111-21.

²⁷ Les communes n'ont pas l'obligation d'informer les DDE de leurs contentieux mais s'approchent

La faiblesse du contentieux centré sur une application abusive de l'article 11 montre donc que l'insécurité juridique potentiellement liée à cet article serait seulement théorique.

Cet état de fait peut découler d'une autocensure des concepteurs²⁸. Il résulte surtout du dialogue préalable portant sur la qualité architecturale, dialogue noué sous la menace de l'article 11.

4 Les propositions

Plusieurs arguments militent pour le maintien de l'article 11 : il légitime le dialogue sur la qualité architecturale entre le pétitionnaire et l'autorité publique, il facilite l'insertion de la construction dans son environnement et il n'est pas directement source de contentieux.

Mais son application et son contenu peuvent être amendés.

Bien que le constat ait montré le peu d'influence de la réglementation sur la qualité architecturale, quelques pistes d'amélioration des pratiques sont suggérées.

4-1 Mieux gérer l'article 11

4-1-1 Généraliser le dialogue en amont sur les projets

Avec la réforme de l'application du droit des sols de 2007, le délai d'instruction est devenu trop court pour saisir dans de bonnes conditions un architecte-conseil²⁹.

De même, l'impossibilité de modifier une demande en cours d'instruction justifie un examen qualitatif du dossier avant le dépôt du permis de construire.

Il est proposé d'inciter au dialogue systématique en amont des projets de construction au cours d'une audition portant sur l'avant-projet de construction.

Lorsque cette négociation prend place en amont du dépôt du permis, elle a un rôle pédagogique : il permet d'explicitier les enjeux publics mais aussi de comprendre les objectifs du pétitionnaire.

Le dialogue s'établit généralement au sein d'une commission consultative d'urbanisme, à géométrie variable, mais toujours adossée aux compétences d'un architecte.

Ce dialogue préalable systématique est déjà de fait dans les grandes villes enquêtées (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux) comme dans les communes de taille plus réduite où la recherche de qualité architecturale est considérée comme un enjeu important.

Il reste à promouvoir ce dialogue sur l'ensemble du territoire.

Les élus devraient être incités à généraliser ce type de commission, à l'échelle communale ou, mieux, intercommunale.

généralement du service instructeur pour disposer de l'ensemble du dossier.

²⁸ Le CROA PACA explique la faiblesse du contentieux « *car on a intériorisé le fait du prince du maire* ».

²⁹ Sauf l'Architecte des Bâtiments de France lorsque son avis est obligatoire.

4-1-2 Multiplier le recours aux architectes

Pour l'ensemble de nos interlocuteurs, la clef de voûte de la qualité architecturale « ordinaire » semble résider dans le recours aux compétences d'un architecte. Or le constat a montré que cette fonction de conseil est hétérogène et lacunaire.

Il serait d'abord utile d'envisager des mesures d'incitation à l'intervention des architectes concepteurs dans des opérations où leur présence n'est pas rendue obligatoire par la législation actuelle.

En complément, la récente multiplication des établissements publics de coopération intercommunale devrait permettre de dégager les moyens financiers pour assurer la présence permanente d'un architecte dans les services instructeurs des autorisations de construire³⁰ (comme c'est déjà le cas dans les grandes villes enquêtées) ou, à défaut, pour faire appel aux services d'un architecte-conseil, au moins pour les opérations qui se réalisent sans recours à un architecte concepteur.

La généralisation de leur présence serait sans doute facilitée par la création d'un cadre d'emploi de référence commun à tous les architectes employés à plein temps par les personnes publiques³¹.

En parallèle, il serait souhaitable que l'État propose aux collectivités territoriales d'harmoniser les conditions d'intervention des architectes-conseils de l'État et des collectivités territoriales pour ce qui concerne leur mission de service public.

Les enquêtes ont montré l'importance de la bonne articulation des acteurs publics départementaux en matière d'architecture. La réforme en cours de l'État départemental devra veiller à une bonne coordination entre les architectes des futures unités territoriales des directions régionales des affaires culturelles, les architectes-conseils exerçant dans les directions départementales du territoire, ceux du CAUE³² et ceux des collectivités territoriales concernées.

Il restera à surmonter les fréquentes réticences des architectes maîtres d'œuvre à accepter les remarques de leurs confrères architectes-conseils car l'enquête a montré que seuls les ABF, de par leur formation complémentaire, sont unanimement reconnus comme des interlocuteurs légitimes.

La création et le conseil sont deux métiers distincts³³ demandant des compétences différentes. Les architectes-conseils doivent assumer le fait qu'ils émettent un jugement. A ce titre, il leur revient de motiver précisément leur avis et de le traduire en termes juridiques. La multiplication souhaitable des architectes-conseils devra donc s'accompagner d'un effort en matière de pédagogie, d'une stricte application des règles déontologiques et d'une adaptation aux enjeux locaux d'architecture, pour éviter que le dialogue entre le représentant du maître d'ouvrage et celui de l'autorité administrative ne soit perçu comme une allégeance du premier au second. Il serait donc souhaitable d'approfondir la réflexion sur les compétences nécessaires à la fonction d'architecte-conseil et à son organisation sur l'ensemble du territoire.

³⁰ La récente application des grades universitaires à la formation des architectes semble susceptible de créer différents niveaux de compétence utilisables dans les services des collectivités territoriales.

³¹ Cette mesure, comme celle du recours obligatoire à un architecte pour créer un lotissement, était avancée par la mission récemment confiée à Thierry TUOT portant sur une nouvelle utilité publique de l'architecture.

³² Rappelons le rôle pédagogique des CAUE dans la sensibilisation à l'architecture des décideurs locaux et du public.

³³ Ayant toutefois une base commune, la formation à l'architecture.

4-1-3 Améliorer les conditions d'instruction des permis de construire

En complément de la généralisation du dialogue amont préconisé ci-dessus, il importe de mieux prendre en compte la qualité architecturale dans la phase d'instruction, notamment par l'État.

La poursuite de la croissance urbaine, sous forme de constructions de maisons individuelles dans les communes de moins de 10 000 habitants (voir annexe A6), conduit l'État à instruire encore la très grande majorité des demandes de permis de construire.

L'enquête a montré que le contexte des évolutions des services au sein de l'État s'est traduit par une raréfaction des occasions de contacts et d'échanges entre les instructeurs de permis de construire et les autres administratifs ; l'instruction est devenue de moins en moins concrète, les visites sur le terrain se sont raréfiées.

Dans les nouvelles Directions Départementales du Territoire (DDT) comme dans les communes autonomes, il est essentiel de mieux valoriser et former les instructeurs de permis de construire. Il s'agit de leur permettre de jouer un rôle d'alerte sur la qualité architecturale (comme sur les conséquences du Grenelle de l'environnement) et décider du recours à un architecte-conseil lorsqu'un projet attire leur attention en termes de qualité architecturale, urbaine ou environnementale³⁴. De même, les gains de productivité attendus de l'aide informatique devrait permettre de rendre aux instructeurs les moyens de se déplacer sur le terrain à chaque fois que le dossier le justifie³⁵.

A plus long terme la généralisation de l'intercommunalité, conjuguée à la réduction des moyens humains consacrés par l'État à l'application du droit des sols, pourrait conduire à une étape suivante de la décentralisation, pour sauvegarder la qualité de l'instruction des autorisations de construire. Dans cette voie il serait proposé de limiter l'instruction par l'État aux communes non autonomes de moins de 5 000 habitants³⁶, réduisant ainsi d'environ un septième la charge de travail³⁷ (voir annexe A6).

4-2 mais améliorer son contenu

4-2-1 Enrichir le Plan Local d'Urbanisme

Le constat révèle encore la faiblesse des budgets consacrés à l'élaboration ou la révision des PLU³⁸.

Lors de l'élaboration du PLU, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) dégage les enjeux du territoire mais aborde rarement les formes urbaines et architecturales qui modèlent le projet urbain. C'est à ce stade qu'il importe d'inclure des objectifs portant sur la qualité architecturale, qui se traduiront ultérieurement dans la partie réglementaire du PLU.

Or l'étude préalable de la forme urbaine et architecturale devrait être un pré-requis à la

³⁴ Ce qui suppose que les architectes-conseil soient effectivement mobilisable sur ces tâches.

³⁵ Comme le font souvent, avec certes plus de facilité géographique, les instructeurs des communes autonomes.

³⁶ Comme cela avait été envisagé en 2006 lors de la préparation de la loi de décentralisation dite Raffarin.

³⁷ Pour mémoire le passage au seuil de 2 000 habitants réduirait d'environ 60% la charge de travail.

³⁸ En territoire rural du Pas-de-Calais certains appels d'offre de PLU affichent une enveloppe maximum de cinq mille Euros. En règle générale, on indique un coût de prestation de l'ordre de 15 000 à 20 000 €.

rédaction de l'article 11. Il s'agit d'une étape lourde (et chère) de l'élaboration du PLU qui est rarement réalisée en milieu péri-urbain ou rural.

Deux propositions peuvent être avancées.

Dans un premier temps, il est souhaitable de demander aux services de l'État d'accentuer leurs efforts de pédagogie vis à vis des communes non autonomes. Tant que le PLU n'est pas un projet urbain, la règle ne veut rien dire. La capacité financière et d'ingénierie pour définir les qualités architecturales et paysagères du projet urbain passe par la coopération intercommunale. De même, les DDT pourraient généraliser les campagnes de sensibilisation des bureaux d'études sur la prise en compte des thématiques architecturale et paysagère. La règle doit être élaborée par une équipe pluridisciplinaire. Il importe d'améliorer l'articulation entre le rapport de présentation, le PADD et le règlement³⁹.

Dans un second temps, il sera peut-être nécessaire de modifier la réglementation pour rendre obligatoire une étude de terrain portant sur les caractéristiques architecturales et paysagères que les élus souhaitent mettre en valeur, comme l'étude d'impact le fait déjà en matière d'environnement.

4-2-2 Mieux prendre en compte l'environnement

Le constat a montré que des solutions innovantes liées aux caractéristiques environnementales des bâtiments se heurtaient souvent aux contraintes imposées par le contenu des actuels articles 11.

L'article 4 du projet de loi dite Grenelle II (voir annexe A7) vise à remédier à cet état de fait en proclamant qu'en matière de qualité environnementale des constructions « *il est interdit d'interdire* ».

Mais la réduction des émissions de gaz à effet de serre est d'intérêt général, tout comme la préservation du patrimoine bâti et des paysages.

Un enjeu, voire un défi, à venir consistera à concilier le respect des valeurs patrimoniales et de la qualité architecturale avec la mise en œuvre des mesures en faveur de l'environnement, en particulier concernant les énergies renouvelables.

Il est recommandé qu'après le vote définitif de la loi portant engagement national pour l'environnement, une circulaire d'application explicite la doctrine en la matière tant dans les espaces urbains que ruraux.

4-2-3 Clarifier la rédaction des articles 11

Sur le degré de précision que devraient présenter les dispositions de l'article 11 les avis divergent.

Certains se prononcent pour une rédaction plus incitative que normative, ce qui reflète une incomplète compréhension du caractère normatif d'un règlement.

D'autres font état d'expériences de rédactions détaillées se traduisant par un grand nombre de refus au stade des demandes de permis de construire, imposant ultérieurement d'assouplir ces règles.

³⁹ L'observation et la proposition relèvent d'un métier, la prescription en termes juridiques d'un autre.

La spécificité des grandes villes et des périmètres protégés est la mise en œuvre d'un urbanisme de négociation reposant plus sur le dialogue que sur la forme de l'article 11. C'est cette démarche dont il est préconisée la généralisation.

Néanmoins, pour favoriser l'architecture contemporaine, il est préconisé deux règles minimales :

- l'article 11 doit d'abord distinguer un projet de réhabilitation de celui d'une construction neuve au niveau de ses exigences,
- en complément, une rubrique spécifique portant sur les projets issus d'une démarche de création architecturale⁴⁰ devrait permettre faciliter des constructions originales et de ne pas dénaturer un projet contemporain de qualité par des prescriptions destinées à la construction d'une maison « d'inspiration ou à caractère traditionnel ⁴¹ ».

Dans le cas courant, la mission recommandée en formulation générale évitant les mesures trop restrictives, n'excédant pas une demi-page, portant sur les volumes, l'aspect, l'adaptation au terrain et les clôtures⁴².

Cet article, dont le caractère normatif serait minimisé, devrait renvoyer pour compatibilité à un cahier de recommandations incitatives (ou une charte de qualité architecturale). Le cahier de recommandations a vocation à résumer les valeurs sensibles qu'il est souhaité voir perdurer, illustrant les caractéristiques patrimoniales à retenir pour respecter l'intelligence (ou le génie) du lieu. Il n'a de sens qu'établi pour chaque quartier, type de tissu urbain ou secteur homogène et découlant de leur analyse préalable réalisée avec les compétences requises. Il doit veiller à la cohérence avec les orientations d'aménagement par zone.

Enfin, même si les règles contenues dans l'article 11 ne devraient pas être regardées comme une simple transposition locale de l'article R 111-21 du code de l'urbanisme, la filiation demeure claire.

Dans ces conditions, il pourrait être utile de préciser par circulaire, voire de procéder avec prudence à une nouvelle formulation de l'article R 111-21, afin d'indiquer qu'un projet d'architecture contemporaine n'est pas fatalement de nature à porter atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants. Si la création architecturale a bien pour vocation de porter la marque de son temps, l'article R 111-21 devrait porter l'idée qu'une insertion harmonieuse n'exige ni mimétisme, ni pastiche, ni négation de l'architecture contemporaine.

⁴⁰ La DDE 62 propose une définition : « Sont considérés comme relevant d'une démarche de création architecturale les projets de construction faisant preuve d'une conception originale et pour lesquels le concepteur est en mesure de motiver et justifier qu'elle s'insère de façon harmonieuse dans le paysage environnant ».

⁴¹ Projet établi suivant les caractéristiques dominantes du bâti reproduit traditionnellement dans le secteur concerné.

⁴² Pour les clôtures, l'article 11 doit être coordonné avec l'article 13 qui traite des espaces libres et des plantations.

5 Conclusion

La présente mission ne prétend pas apporter une réponse définitive à la question posée. En particulier, l'impact direct de la réglementation issue des documents d'urbanisme sur l'aspect extérieur des constructions reste difficile à mesurer.

Néanmoins le rapport présente une analyse des pratiques actuelles et renforce l'évidence que la qualité architecturale s'améliore lorsque le projet de construction fait l'objet d'un échange avec un architecte au service de l'autorité publique.

Si l'article 11 est loin d'être le seul à exercer une influence sur la qualité architecturale, son utilité principale est d'être un outil réglementaire qui légitime le dialogue sur les objectifs qualitatifs.

Autrement dit, la qualité de l'architecture « ordinaire » pourrait dépendre de l'implication des hommes de l'art lors du dialogue exercé sous la menace de l'article 11, plus que du contenu réel de cet article.

La réorganisation des services de l'État au niveau départemental, la généralisation de la coopération intercommunale et la prise en compte croissante des contraintes environnementales pourraient être l'occasion de mettre en œuvre les préconisations avancées, dont l'essentiel est maintenant de la responsabilité des collectivités locales.

L'objectif reste de mieux concilier le respect du patrimoine et la création architecturale.

ANNEXES

A1 Lettre de mission

A2 Textes et rapports ayant alimenté la réflexion de la mission

A3 Conseil national de l'ordre des architectes

A4 Ordre des architectes Provence-Cote d'Azur

A5 Essai statistique sur le contentieux de l'article 11

A6 Projet de loi Grenelle II

A7 Contributions MIGT

A 2 Textes et rapports ayant alimenté la réflexion de la mission

Jean-Michel Pérignon

Lois concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes dite loi Cornudet

Journal officiel

Texte de loi du 15 mars 1919

« Toute ville de 10,000 habitants et au dessus ...est tenue d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension (qui)...comprend :

...2° un programme déterminant les servitudes...esthétiques...

...les mêmes obligations s'appliquent :

...4° aux agglomérations...présentant un caractère pittoresque , artistique ou historique... ».

Note technique relative à l'aspect extérieur des constructions

Note

Ministère de l'Équipement-DAFU – février 1975

La note datant de 1975 reste d'actualité. « celle (la règle) qui concerne l'aspect extérieur, est d'un maniement encore plus délicat »

« Les plans d'urbanisme se sont souvent limités à reproduire l'article 21 du RNU. Les POS doivent introduire plus de discernement ».

« Il est plus facile de décrire ce qui existe que ce qui n'existe pas encore »...

« certains immeubles sont exceptionnels et il n'est pas choquant qu'ils se distinguent du milieu environnant ».

« Lorsque les études du POS conduisent à envisager de telles mesures, il convient :

-d'en expliciter convenablement les motifs et les orientations dans le rapport de présentation

-de recueillir dans un document annexe les recommandations non juridiques »

La mémoire, la règle et le projet

Article

Cahier de la recherche architecturale et urbaine – Francis Chassel 1999

L'auteur évoque trois concepts : la règle comme mémoire, la règle comme projet et le projet comme règle.

Les missions des services départementaux de l'architecture et du patrimoine

Rapport d'orientation

Auteur : Florence Contenay – 2000

Le rapport souligne le rôle des SDAP et des AUE/ABF dans la promotion de l'architecture de qualité et de la création architecturale

Une résolution pour la qualité architecturale en Europe 12 février 2001

Publication

Ministère de la culture et de la communication – direction de l'architecture et du patrimoine : « Carnets internationaux »

Résolution du conseil du 12 février sur la qualité architecturale dans l'environnement urbain et rural

Résolution

JO du 06/03/2001

Conseil Français des Urbanistes

Contribution

Lettre au CGPC – 29 janvier 2003

Le président du CFDU suggère de former plus systématiquement les instructeurs de l'ADS, de leur reconnaître de véritables carrières et d'ouvrir ces métiers à des urbanistes.

Il recommande le recours aux conseils d'architectes et souligne l'importance de l'article 11.

Evaluation de l'intervention des services du METLTM dans le domaine de l'application de l'ADS

Rapport

Conseil ministériel de l'évaluation – juin 2003

« Le contentieux de l'urbanisme est relativement peu important...Le contentieux judiciaire est lui aussi relativement modeste ».

«que doit être la qualité.....qui était vraiment responsable de la qualité architecturale...les prescriptions des POS ont vieilli, elles sont parfois trop précises..... »

Compte rendu de la réunion du 4 octobre 2002 – Agnès de Fleurieu

« Il faudrait une formation à l'application de l'article 11 des POS....Il faut promouvoir la discussion autour du projet, la possibilité d'adaptations mineures ou de dérogations »

« ...faut-il faire porter cette préoccupation (la responsabilité de la qualité) au niveau du document d'urbanisme....ou faut-il une appréciation qualitative lors de l'instruction »... ?...qui peut ensuite juger de la qualité du dossier... »

« Agnès de Fleurieu indique que tout le monde est d'accord sur la nécessité du conseil en amont mais s'interroge sur ses modalités...Faut-il dissocier ou non l'information du travail de l'instruction ? ».

Connaître, comprendre, aimer...

Rapport

Conseil général des Ponts et Chaussées- Max Antoni- juillet 2003

Connaître...la qualité architecturale.....comprendre...l'enjeu pour les professionnels du cadre de vie....aimer...et promouvoir la qualité architecturale.

L'auteur joint en annexe la liste des rapports du CGPC sur la qualité architecturale et celui sur « le pouvoir d'appréciation de la qualité architecturale au titre du code de l'urbanisme ».

L'évolution des règlements de voirie bordelais à la fin du XIXème siècle

Rapport d'activité scientifique

Groupe d'Etude de la Ville Régulière (GEVR) – Sylvain Schoonbaert - octobre 2003

« La jeune société des architectes voyait mal l'autorité municipale se mêler des affaires de construction.....Si les architectes souhaitaient les plus grandes libertés artistiques...Ils n'en étaient pas moins favorables à une réglementation simple... »

« La règle était loin de définir la forme architecturale réelle des constructions, elle ne fixait qu'un gabarit ».

« Les architectes souhaitaient laisser libre cours à leurs talents »....

« La volonté de normaliser la construction était indépendante de celle de contrôler le décor ou l'expression architecturale ».

Mission d'expertise sur les CAUE

Rapport

METLTM – MCC – MEDD – Décembre 2003

La mission propose, notamment que les CAUE soutiennent les communes et leurs groupements pour l'application du droit des sols, avec leurs propres services instructeurs ou ceux des services de l'Etat, et que les CAUE aident les Départements à l'aménagement qualitatif de leurs territoires.

Plan qualité architecturale et urbaine

Note

METATTM 2005

Le gouvernement engage cinq séries d'actions pour promouvoir et faire reconnaître la qualité architecturale, paysagère et urbaine à l'initiative conjointe des ministres chargés de l'urbanisme, de l'architecture et de la construction.

Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme

Rapport

Philippe Pelletier – janvier 2005

Parmi les 34 propositions faites par le groupe de travail :

- 1- améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme
- 3- associer d'avantage d'expertise juridique à la confection des documents d'urbanisme
- 4- élaborer et diffuser un guide méthodologique de l'élaboration et du contenu des PLU
- 9- encadrer les pouvoirs du service instructeur
- 15- favoriser la recherche d'une conciliation en vue de prévenir ou de régler des contentieux

Question de parlementaire au ministre de la culture et de la communication

Publication au JO 25/01/05 et 29/03/05

Le parlementaire questionne le ministre sur la politique entreprise par le gouvernement au sujet de l'urbanisme et de la qualité du cadre de vie en milieu urbain.

Etude de faisabilité relative à la réalisation d'un observatoire régional de la qualité architecturale en Ile de France

Note de synthèse

Direction de l'architecture et du patrimoine MCC novembre 2005

Ordre des architectes de PACA aux maires

Lettre

Lettre adressée à tous les maires et services publics : décembre 2005

Le président de l'ordre régional s'inquiète auprès des élus de l'utilisation de l'article 11 des PLU et joint une copie du rapport « Huet ».

CROA PACA : débat à Saint Maximin

Compte rendu

CROA PACA 18 NOVEMBRE 2005

Le débat en présence de Maître Huet a débouché sur la proposition de rédaction d'une lettre du conseil régional de l'ordre aux maires de décembre 2005.

L'article 11 du PLU et la libre création architecturale

Rapport

Cabinet Michel Huet avocats- mai 2006

L'auteur qui répond à la commande du CROA PACA fait le constat du dévoiement de l'article 11, évoque les enjeux de l'intérêt public de la qualité architecturale, urbaine et environnementale et propose une méthode pour instaurer une véritable politique urbaine

Commission du Vieux Paris : la réglementation du patrimoine

Communication

Philippe Preschez - 12 septembre 2006

L'auteur retrace les origines de l'actuel article R 111-21 et évoque la question de l'expression de la règle et de son exception.

« L'architecture....qui invente sa propre manière de dialoguer avec le contexte du tissu ancien...ne peut être régie par les règles précitées.... »

URBA Club 67

Publication

Atelier : la qualité architecturale et urbaine : de la règle au projet – décembre 2006

Urba-club est le réseau des professionnels des documents d'urbanisme dans le Bas Rhin. Il a pour objet d'améliorer les pratiques des professionnels.

Entretien avec Jacques Herzog architecte

Article

Le Moniteur 23/02/2007

L'architecte expose que « les choses ont changé, la liberté de créer est tellement grande que les contraintes sont les bienvenues pour produire de l'architecture ».

Vision de l'architecture

Allocution

Le Président de la République-Inauguration de la Cité de l'architecture et du Patrimoine »- 17/09/2007

« Le déficit de la beauté architecturale est un enjeu culturel et humaniste au plus haut degré ».

« On a été à la limite supérieure des contraintes, cela va finir par étouffer toute possibilité de création et d'innovation ».

Manifeste pour les villes

Blog

CNOA 20/11/2007

« Plus de règles ou plus de dialogue ? Trop de règles tuent la règle...par ignorance culturelle, nos POS et PLU se remplissent de règles qui cherchent à définir le « beau », comme si la beauté pouvait résulter de règles »

CNOA 06/12/2006

Des élus locaux plus attentifs à l'architecture « Tous les citoyens doivent être sensibilisés à la culture architecturale. Les élus locaux aussi ».

Ministère de la culture et de la communication : six orientations en faveur de l'architecture

Lettre

Le directeur de cabinet du premier ministre au directeur de cabinet du MCC – 3 janvier 2008

Le cabinet du premier ministre retient six orientations retenues parmi les 45 mesures proposées par le MCC, et notamment :

- le renforcement du conseil aux collectivités locales
- l'amélioration de la qualité architecturale des maisons individuelles

Journée de réflexion sur l'évolution des conditions de la création contemporaine en espaces protégés

Compte rendu

DRAC Midi-Pyrénées – 6 mai 2008

La journée a réuni des conseillers en architecture, des AUE/ABF et des architectes libéraux et un paysagiste conseil (21 personnes).

Les débats ont fait référence au rapport « Contenay » et ont abordé les difficultés de la création architecturale et son intégration dans le contexte urbain, ainsi « que le risque politique » de choix en urbanisme ou en architecture contemporaine.

Séminaire du GRIDAUH « l'écriture des PLU »

Compte rendu

Séance du 10 septembre 2008

Rapport de P Billet sur l'écriture de l'article 11 des PLU

Travail, l'impossible respect des règles

Article

Actualité de la recherche N° 195- juillet 2008

Bien que le sujet de l'article ne soit pas celui de l'architecture l'auteur considère que « face à une situation imprévue, l'expert est celui qui, ayant intégré les procédures, parvient à s'en détacher pour s'adapter aux circonstances » et pose ainsi la question des rapports entre la règle et celui qui l'applique.

Voeux aux acteurs de la culture

Discours

Le Président de la République- Nîmes- 13 janvier 2009

« Il y a du conformisme dans notre pays...On préfère quelque chose de laid auquel on est habitué, plutôt que prendre le risque de quelque chose de nouveau qui change ses habitudes ».

« ...on a été trop loin dans les règles...dans les interdictions de tous cotés »...

Ordre des architectes d'Ile de France : discours du président D Tessier

Discours

Maison de l'architecture 13/01/2009

L'auteur évoque la fréquence des modifications de règles, le choix de la promotion de l'architecture contemporaine, les conditions de la qualité du processus de production de l'architecture, le rapport à l'enseignement, les politiques publiques de l'architecture.

L'écriture du PLU : fondement légal de la réglementation de l'aspect extérieur

Fiche

Philippe Billet professeur à l'université de Bourgogne- janvier 2009

« Il s'agit de réglementer, sans doute....mais pas d'enserrer l'esthétique urbaine dans un carcan ».

De la qualité architecturale

Contribution

JM Pérignon 15 mars 2009

Les principes d'Alberti sont-ils toujours valables? Comment répondre à la demande de qualité architecturale ? Comment la définir ? Est-ce que les mots sont adaptés à la production architecturale ?

Conseil National de l'Ordre des Architectes : réflexions de la commission d'urbanisme

Contribution

CNOA-Incidences de la réglementation des documents d'urbanisme sur la création et la qualité architecturale – 30/04/2009

La réglementation actuelle empêche-t-elle les architectes de créer ?

Qu'est ce qui produit de la qualité ? Du dialogue ? De la règle ? Un mélange des deux ?

Y a-t-il une position nationale sur l'article 11 ?

Inauguration de l'exposition sur le Grand Paris

Discours

Le président de la République – 29 avril 2009

« Il faut changer nos procédures, notre façon d'appliquer le droit...j'ai demandé que soit conduite une réflexion approfondie sur ce changement de philosophie de notre droit de l'urbanisme »

CROA Ile de France : déjeuner thématique

Note

CROA IDF 26 mai 2009

Les thèmes abordés sont ceux qui sont contenus dans le rapport Huet.

CROA Aquitaine : incidences de la réglementation sur la qualité architecturale

Note

Un groupe d'architectes du Lot et Garonne – 7 juin 2009

« Les règles simplistes, exprimées sous forme d'interdits pourraient être supprimées au profit d'énoncés d'objectifs accompagnés d'une stratégie urbaine et architecturale ».

« L'instruction peut constituer un moment de dialogue sur la conformité de la réponse à l'objectif ».

CROA PACA : l'ordre souhaite-t-il voir disparaître des contraintes ?

Propositions

CROA PACA septembre 2009

Le conseil régional de l'ordre de PACA fait quatre propositions : la suppression des exemptions du recours obligatoire à l'architecte, la suppression de l'article 11, la mise en place d'exigences pour les études d'urbanisme et le permis de construire déclaratif.

CROA PACA : rencontre avec les membres de la mission sur l'article 11

Compte rendu

CROA PACA 04/11/2009

Les débats tournent autour des quatre propositions du CROA PACA. Sur l'article 11 les membres du CROA constatent que « pour être acceptable, l'architecture doit disparaître » et que « l'article 11 se substitue au déficit d'urbanisme »...l'article 11 « permet toutes les dérives et n'œuvre pas pour de meilleurs documents d'urbanisme ».

A 3 Conseil national de l'ordre des architectes



Incidences de la réglementation des documents d'urbanisme sur la création et la qualité architecturale - Synthèse des réflexions de la commission Urbanisme du CNOA

Questions posées à la profession

- La réglementation actuelle issue des documents d'urbanisme empêche-t-elle les architectes de créer et de produire de la qualité architecturale ? La création architecturale est-elle bridée par telle réglementation contenue dans tel secteur ? (*L'analyse doit se centrer sur l'architecture « ordinaire » et non exceptionnelle*).
- Y a-t-il des contraintes que l'Ordre souhaite voir disparaître ? Quelles sont les règles empêchant l'évolution et l'innovation ?
- Qu'est-ce qui produit de la qualité architecturale ?
- Y a-t-il une position nationale sur l'article 11 des PLU ? Son utilité ? Sa suppression ? Son aménagement ?

1

Le cadre réglementaire actuel et la production architecturale

Constats

- Pour la commission « urbanisme », la règle ne produit pas de la qualité architecturale et n'empêche pas la médiocrité.
- La qualité architecturale du projet se développe lors du processus de création, par l'interprétation de la règle qui en est faite par l'architecte, seul professionnel compétent à même de l'interpréter.
- Par ailleurs, la règle est trop souvent imprécise, banale, récurrente et inadaptée au territoire qu'elle est censée protéger ou "écrire". De ce fait elle n'est pas perçue positivement, et elle incite à son détournement.

Réflexions

- Aujourd'hui, les outils et dispositifs ne sont plus adaptés. On a certes besoin de la règle, mais il est nécessaire de la libéraliser. Une place plus importante doit être laissée à l'interprétation. La réglementation issue des documents d'urbanisme doit être rédigée en termes d'objectifs et non de solutions ou de résultats.
- Pour l'élaboration de documents d'urbanisme efficaces il faut à la fois un cahier des charges précis établi par une maîtrise d'ouvrage compétente, et des professionnels compétents pour les produire. Au sein de cette équipe pluridisciplinaire, l'architecte, par sa formation, est le plus à même d'imaginer et de faire partager l'aménagement du territoire projeté, et son devenir. Sa place doit être mieux reconnue, tant au niveau de l'élaboration des documents d'urbanisme, dans l'expertise du cadre de vie au sein d'équipes pluridisciplinaires, que dans la production du cadre bâti.
- La loi SRU se caractérise aussi par un élargissement de la participation de la population à l'élaboration des documents d'urbanisme, en généralisant l'obligation d'organiser la concertation avant toute élaboration ou révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme. Dans ce cadre l'architecte doit jouer un rôle de médiateur important, par sa connaissance des enjeux et sa capacité à "faire partager".
- Enfin, si certains territoires méritent d'être réglementés, tel n'est pas le cas de tous; et la réflexion urbanistique et architecturale ne peut pas être la même selon leurs échelles et leurs typologies. Pour ce faire il est indispensable d'avoir des documents d'urbanisme de qualité qui garantissent une bonne insertion des bâtiments à accueillir, en ne perdant pas d'objectif, qu'à ce stade, l'urbanisme est plus important que l'architecture.

❶ L'article 11 des PLU

Constats

- Paradoxalement, cet article 11 des PLU qui n'est plus obligatoire, est systématiquement repris. Comme il est maintenu sans discernement de sa réelle nécessité sur tout ou partie du territoire, il conduit à une banalisation totale de l'architecture au niveau national. D'autre part, comme il est insuffisamment justifié et souvent mal rédigé, il est constamment détourné et contourné, car interprétatif à 100%. Quand il ne conduit pas dans certains cas à la production de "pastiches" aberrants.
- Alors que cet article 11 devrait forcer le débat public sur l'architecture et permettre à l'architecte de rester dans le débat local et dans la démocratie participative, il permet surtout aux élus d'éviter le débat, en s'appuyant dessus pour refuser un projet.

Réflexions

- Il ne faut pas supprimer l'article 11 pour le supprimer. La suppression de l'article 11 ne facilitera pas l'émergence d'une meilleure qualité architecturale, si elle n'est pas précédée par la mise en place de mesures complémentaires : projets urbains de qualité, commission de concertation composée de personnes compétentes en matière d'architecture, de paysage et d'urbanisme.
- En revanche, quand la recherche d'un ordonnancement architectural est nécessaire à l'identité d'un quartier, il faut rédiger cet article 11 en termes d'objectifs à atteindre, et non de préconisations architecturales. Ce déplacement de la règle du registre normé au registre conceptuel permettra de repositionner le projet et sa justification, au cœur du débat sur la qualité architecturale et l'identité du quartier. Il nécessitera de ce fait un lieu de débat architectural où le projet sera défendu et où la règle écrite pourra être interprétée, par des professionnels compétents, pour le bien commun.

❷ Propositions pour une production architecturale de qualité et pour une création moins bridée.

Les outils à mettre en place

1- Au niveau de l'élaboration des documents d'urbanisme

- Préparer des cahiers des charges précis, portés par une maîtrise d'ouvrage formée et éclairée par les relais en régions de la diffusion de la culture architecturale, que sont les CAUE, les SDAP, les architectes conseils...
- A partir d'un budget adapté, imposer une équipe pluridisciplinaire constituée de professionnels de l'architecture, du paysage, de l'environnement et de l'urbanisme. Pluridisciplinarité indispensable à l'élaboration de documents d'urbanisme de qualité.
- Produire des documents d'urbanisme découlant d'un véritable **projet urbain**, organisant la réflexion par tissu, par forme urbaine, par typologie de secteur : secteurs urbain, intermédiaire, à urbaniser.
- A travers ce "projet urbain", écrire une ville dans laquelle il n'y a plus de secteurs "tabous", de secteurs ne pouvant accueillir de projet concerté, équilibré, intégré. Permettre ainsi la constitution de la ville à partir de l'intelligence, et non seulement de la simple règle, qui à elle seule ne produit pas d'architecture.

2- Au niveau des autorisations de construire et de leur instruction

- Créer un lieu de débat architectural, une commission au sein de laquelle on parlerait architecture, un lieu d'échange entre les intérêts publics et les intérêts privés.
- Pour ce faire, sensibiliser et former les élus à la qualité architecturale et aux piliers du développement durable, ainsi que renforcer les compétences des services instructeurs du permis de construire.
- Permettre l'introduction de projets alternatifs aux règles édictées, soumis à l'accord préalable d'une commission consultative, constituées de professionnels du cadre bâti et d'élus formés, permettant de

« Incidences de la réglementation des documents d'urbanisme sur la création et la qualité architecturale »
Synthèse des réflexions de la commission urbanisme du Conseil national de l'ordre des architectes - 04/06/2009

❸ Dans tous les secteurs, l'avis de la "commission consultative architecturale", peut être recueillie à la demande des élus, de l'architecte ou du pétitionnaire pour éclairage sur la qualité architecturale du projet.

« Incidences de la réglementation des documents d'urbanisme sur la création et la qualité architecturale »
Synthèse des réflexions de la commission urbanisme du Conseil national de l'ordre des architectes - 04/06/2009

A 4 Ordre des architectes Provence-Alpes-Côte-d'Azur

12, boulevard Théodore Turner – 13006 Marseille Tél. 04 96 12 24 00 – Fax 04 91 42 71 78 –

ordredesarchitectes@croapaca.fr

La réglementation actuelle issue des documents d'urbanisme empêche-t-elle les architectes de créer et de produire de la qualité architecturale ? (l'analyse doit se centrer sur l'architecture « ordinaire » et non exceptionnelle).

Y a-t-il des contraintes que l'Ordre souhaite voir disparaître ? Quelles sont les règles empêchant l'évolution et l'innovation ?

La loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture prévoit que la forme architecturale relève de la compétence des architectes. Dans les secteurs où il a été appliqué, notamment celui des constructions publiques, ce principe a donné des résultats satisfaisants, ce qui n'est pas le cas pour les secteurs dans lesquels les architectes sont peu présents comme celui de la maison individuelle. Pourtant le principe de cette compétence est contesté par des mesures de restriction de la liberté de création architecturale, issues de dispositions réglementaires inappropriées. L'architecture contemporaine, notamment, n'est pas suffisamment acceptée, alors même qu'elle est, par nature, indispensable à la satisfaction des exigences et des besoins de notre temps. « *Il ne faut pas avoir peur des architectes* ». Nous souscrivons aux paroles du Président de la République prononcées cette année à Nîmes, pour ses vœux au monde de la Culture. Les propositions que nous faisons ci-après vont dans le sens de cette affirmation. Elles portent précisément sur des règlements qui dépendent de l'Etat et elles concernent l'architecture « ordinaire », et non exceptionnelle, conformément à la question qui nous est posée.

1 Les exemptions au recours obligatoire à l'architecte.

Au titre des exemptions actuelles du recours obligatoire à l'architecte, la majorité des demandes d'autorisation de construire en France sont formulées sans recours à un architecte. Cette situation où l'exception l'emporte sur la règle a étouffé le débat sur l'architecture et a gravement porté atteinte à la qualité des bâtiments, notamment dans les secteurs concernés par les exemptions, qui touchent principalement le grand public. Elle a généré également, compte tenu de la menace que représentaient pour les paysages les interventions « sans architecte », un besoin en termes de règlements, conseils et interdictions diverses qui – en retour – a pénalisé la production des architectes eux-mêmes. Affirmer que le recours à l'architecte est obligatoire au nom de l'intérêt public et en exempter certaines personnes pour des questions de taille et de modestie, c'est assimiler l'intervention de l'architecte à une sorte d'impôt et c'est condamner l'architecture à un ghetto culturel. Loin d'avoir été les mesures marginales et de faible portée qui avaient été annoncées, les exemptions au recours obligatoire à l'architecte ont concerné un nombre considérable de travaux – neufs, d'amélioration et de réhabilitation. Elles ont discrédité les architectes et pénalisé gravement la production architecturale du pays. Nous sommes dans un processus d'appauvrissement de la culture et de la qualité architecturale qu'il convient de stopper par des mesures « significatives ». Conformément aux propositions faites par Madame la Ministre de la Culture aux représentants de notre profession il y a près de deux ans, il convient de supprimer ces exemptions et de redonner ainsi son sens et sa vigueur à la loi sur l'architecture.

2 Les prescriptions architecturales contenues dans les règlements d'urbanisme – l'article 11 du PLU.

Nous constatons une dérive dans l'utilisation qui est faite de l'article 11 des PLU et plus généralement de l'article R121-3 du code de l'urbanisme qui permet aux PLU de « *déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant* ». Au lieu d'être facultatives, exceptionnelles et justifiées comme le prévoyait la loi SRU, ces prescriptions architecturales sont devenues systématiques et infondées. Elles ont rendu obligatoire, dans de vastes territoires, un néo régionalisme étroit et convenu qui a banalisé les paysages et réduit le débat sur l'architecture et l'habitat. Ce type de préconisation architecturale ne peut pas être utilisé de façon mesurée dans un règlement d'urbanisme. C'est le constat que l'on peut faire et il était sans doute prévisible. L'article 11 du PLU s'est avéré constituer une mesure de défiance envers les architectes, qui a produit de ce fait des effets néfastes pour l'architecture. Il a réduit la question de l'architecture à quelques lignes d'un paragraphe. Il l'a assujettie à des considérations de style et de « bon gout », ce qui constitue, de longue date, une

entrave à l'innovation et au développement. Il a opposé à la richesse et à la complexité du débat sur l'habitat des réponses figées et stéréotypées. Pour résumer, Il a produit les effets restrictifs et pénalisants qui sont ceux des dispositifs de censure auxquels il s'apparente. Les collectivités doivent se préoccuper des règlements strictement d'urbanisme et laisser aux architectes le soin d'apporter librement, et en responsabilité, les réponses architecturales qui conviennent et qui sont de leur prérogative. C'est une condition indispensable à la satisfaction des besoins de notre temps et en particulier à l'avènement de solutions énergétiques nouvelles, bioclimatiques et environnementales. Les architectes sont à même d'assumer le rôle et la délégation de service public qui leur a été confiée par la loi sur l'architecture. L'utilisation qui est faite l'article 11 de la loi SRU compromet cette mission et la remet en cause. Il convient de le supprimer et de modifier en conséquence le contenu de l'article R 121-3 du code de l'urbanisme.

3 Les règlements d'urbanisme.

Les conclusions du Grenelle de l'environnement confirment l'importance des documents d'urbanisme dans la mise en oeuvre des principes de développement durable, pour la régulation de la forme urbaine ou la préservation des potentiels agricoles et environnementaux nécessaires à l'avenir des générations futures. Ces enjeux considérables nécessitent un travail et un engagement plus importants que ceux constatés actuellement dans bien des communes, ainsi qu'une approche pluridisciplinaire des questions d'urbanisme qui fait souvent actuellement défaut. Il conviendrait d'exiger un certain nombre de compétences professionnelles pour les études d'urbanisme – parmi lesquelles celle d'un architecte – et un mode d'évaluation de l'importance minimale de ces travaux au regard de leur complexité – un peu à la façon des recommandations de la MICQ pour les bâtiments publics - qui garantirait mieux la qualité et la pertinence de ces études.

La forme urbaine doit s'élaborer de façon démocratique et concertée, au travers d'un PADD puis d'un PLU, mais elle doit également permettre un certain degré de liberté dans l'approche des projets, compte tenu de la complexité croissante des exigences environnementales, de leur évolution constante et du caractère toujours forcément restrictif des règlements, quelle que soit leur qualité. On pourra donner comme exemple de la complexification des dispositions d'urbanisme et de leur interpénétration avec les questions d'architecture, la nécessité qui apparaît aujourd'hui de permettre aux bâtiments des alignements urbains Est-Ouest d'avoir des ouvertures Nord-Sud conformes aux exigences thermiques. Les dispositions « classiques » des articles des PLU n'apparaissent plus adaptées à ces nouvelles exigences et cette tendance va s'accroître. A l'inverse, une approche des projets libérée des contraintes réglementaires permet – quand elle est menée de façon concertée – de produire des solutions souvent plus pertinentes et plus appropriées au caractère particulier de chaque site et de chaque programme. Il conviendrait de permettre, sous certaines conditions d'approbation, l'avènement de projets « vertueux » qui pourraient anticiper la règle et s'imposer à elle, et non pas l'inverse comme c'est actuellement le cas. Cette notion existe déjà dans les textes sous l'appellation « Présentation de projet ». Il faudrait en étendre la portée et les possibilités d'y recourir. Les projets urbains, architecturaux et les projets d'usage doivent pouvoir se renouveler constamment et bénéficier d'un cadre réglementaire qui réponde de façon rapide et simple à cette nécessité. Cette faculté d'adaptation devrait être permanente et portée par les volontés politiques, citoyennes et professionnelles de la cité. Nous proposons l'instauration d'un Conseil urbain qui serait une commission de veille et de gouvernance de ces adaptations et de ces mutations. Ce Conseil pluridisciplinaire (élus, fonctionnaires, professionnels...) serait collégialement garant de la pertinence des autorisations de mutations urbaines examinées dans l'intérêt public.

4 Les décisions d'autorisations de construire.

Concernant les autorisations de construire, nous constatons l'existence de décisions souvent incertaines, qui s'avèrent préjudiciables à la qualité mais également à l'avancement des projets, voire à leur existence. La maîtrise de la décision d'autorisation de construire par le Maire sur la base de décisions souvent subjectives – et à ce titre difficilement contestables – ne garantit pas la qualité des documents d'urbanisme et conduit à se suffire dans certains cas de documents moins formalisés et moins complets. Dans ce contexte, nous proposons la transformation de l'autorisation de construire fondée sur un arrêté du Maire, en une autorisation de construire fondée sur la déclaration de la volonté de construire par le pétitionnaire. Cette déclaration pourrait se faire sur la base du dépôt d'un dossier de même nature que le dossier actuel, avec des possibilités de recours qui seraient dès lors étendues aux services de l'Etat et de la commune et avec des dispositifs d'accompagnement qu'il conviendrait bien évidemment de préciser. La récente réforme du permis de construire a été dans le sens de cette responsabilisation accrue des architectes, mais sans être allée au bout de ses intentions. Elle apparaît aujourd'hui inachevée avec des difficultés dues notamment aux exigences de délai imposées aux services instructeurs. Elle nécessite d'être menée à son terme. Une autorisation de construire fondée sur un système déclaratif induirait nécessairement des études d'urbanisme plus conséquentes et une meilleure définition des intentions et des exigences de la commune. Elle

permettrait en outre, en responsabilisant les professionnels et en clarifiant les prérogatives de chacun, de faire en sorte que les volontés urbaines des collectivités soient mieux portées par tous les acteurs de la société.

En conclusion et en réponse aux questions posées, nous proposons les mesures suivantes :

1. La suppression des exemptions du recours obligatoire à l'architecte pour toutes les déclarations et autorisations de construire ;
2. La suppression de l'article 11 de la loi SRU et la modification en conséquence du contenu de l'article R 121-3 du code de l'urbanisme ;
3. La mise en place, pour l'élaboration des PLU, d'exigences en termes de volume des études d'urbanisme et de pluridisciplinarité des intervenants, ainsi que la mise en place d'un système de gouvernance par commissions urbaines permettant l'évolution des règles d'urbanisme et en particulier l'avènement des projets « vertueux » qui leur sont soumis.
4. La transformation de l'autorisation de construire fondée sur un arrêté du Maire, en une autorisation de construire fondée sur la déclaration de la volonté de construire par le pétitionnaire basée sur le même dossier que l'actuelle demande de permis de construire.

Ces propositions conjuguées permettraient de réaffirmer l'intérêt public de l'architecture, de relancer la recherche et l'innovation et de libérer pleinement les énergies et les forces productives au service des exigences urbaines et environnementales de notre temps.

Pour le Conseil régional de l'Ordre des architectes
Provence-Alpes-Côte-d'Azur,
le Président Marc Dalibard

A 5 Essai statistique sur le contentieux de l'article 11

par Jean-Michel Pérignon

L'analyse statistique du contentieux sur l'article 11 des POS et des PLU s'est révélée une tâche difficile et plusieurs sources d'information laissaient supposer l'impossibilité d'en avoir une vision globale sur l'ensemble du territoire.

La méthode utilisée pour y parvenir ne prétend pas fournir un état exact du contentieux créé sur les conséquences de l'article 11 mais donne une image liée à la nature de l'exercice qu'il faut décrypter et accepter de ne pas en tirer des enseignements au delà de ce que les chiffres peuvent livrer.

Ce sont donc 74 arrêts de cours administratives d'appel, concernant l'application du droit de l'urbanisme, qui ont été dépouillés pour faire ressortir les articles du code de l'urbanisme en jeu.

L'analyse a été faite pour les POS, puis pour les PLU. Un tableau regroupe les deux analyses.

ARTICLES		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
POS																tot
total cas	53	10	5	9	1	6	9	10	4	3	3	3	13	1	6	83
% sur 83		12,0	6,0	10,8	1,2	7,23	10,8	12,0	4,82	3,6	3,6	3,6	15,6	1,2	7,23	
% sur 53		18,8	9,4	16,9	1,8	11,3	16,9	18,8	7,55	5,6	5,6	5,6	24,5	1,8	11,3	

ARTICLES		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
PLU																	tot
Total cas	21	4	5	0	0	0	7	5	1	3	9	9	6	3	2	2	56
% sur 56		7,14	8,93	0	0	0	12,5	8,93	1,7	5,36	16,0	16,0	10,7	5,36	3,5	3,5	
% sur 21		19,	23,8	0	0	0	33,3	23,8	4,7	14,2	42,8	42,8	28,5	14,2	9,5	9,5	
ARTICLES		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
POS ET PLU																	tot
Total cas	74	14	10	9	1	6	16	15	5	6	12	12	19	4	8	2	139
%sur 139		10,1	7,2	6,5	0,7	4,3	11,5	10,8	3,6	4,3	8,6	8,6	13,7	2,9	5,8	1,4	
% sur 74		18,9	13,5	12,2	1,4	8,1	21,6	20,3	6,8	8,1	16,2	16,2	25,7	5,4	10,8	2,7	

Pour les POS l'analyse montre que sur 53 cas examinés, 83 articles sont appelés. Les articles 1, 3 et 12 sont ceux pour lesquels leur application est la plus mise en cause.

L'article 11 ne représente que 3,6% de ces cas.

Pour les PLU l'analyse montre que sur 21 cas examinés, 56 articles sont appelés. Les articles 6, 10 et 11 sont ceux pour lesquels leur application est la plus mise en cause.

L'article 11 représente 16% de ces cas.

Le regroupement des données POS/PLU montre que sur 74 cas examinés, 139 articles sont appelés. Les articles 1, 2, 6, 7, 10, 11 et 12 représentent entre 8,6 et 13,6 % des articles pour lesquels leur application est la plus mise en cause.

De cette brève analyse on peut tirer quelques enseignements :

1- L'article 11 n'est jamais appelé seul.

2- La fréquence de l'article 11 mis en cause augmente avec l'apparition des PLU et se trouve à égalité avec l'article 10 (hauteur maximale)

3-quand l'article 11 est mis en cause c'est parce que « les bâtiments ne s'harmonisent pas avec le milieu environnant ».

Il serait intéressant de poursuivre cette analyse afin de déterminer si l'application de l'article 11 est réellement attaquée de manière de plus en plus fréquente. Ceci signifierait que sa rédaction et/ou son application, de plus en plus contestées, ne sont plus admises par les professionnels et par le public, et que les compétences adaptées doivent être sollicitées.

A 6 Nombre de permis déposés par taille de commune

Source: SOeS, Sit@del2

Par année dépôt

**Nombre de permis de construire (de type PC) traités dans Sitadel2
ayant 2009 ou 2008 comme année de dépôt par taille de commune (France entière)**

	2009		2008		Part cumulée	Part cumulée
Taille de commune	Nb permis déposés	cumul	Nb permis déposés	cumul	2009	2008
Moins de 1 000 habitants	137978	137978	155605	155605	33,3%	32,5%
de 1 000 à 1 999 habitants	73611	211589	83048	238653	51,1%	49,9%
de 2 000 à 2 999 habitants	41814	253403	48036	286689	61,2%	59,9%
de 3 000 à 3 999 habitants	29466	282869	33430	320119	68,3%	66,9%
de 4 000 à 4 999 habitants	18569	301438	20595	340714	72,8%	71,2%
de 5 000 à 5 999 habitants	14166	315604	16242	356956	76,2%	74,6%
de 6 000 à 6 999 habitants	10441	326045	12122	369078	78,7%	77,2%
de 7 000 à 7 999 habitants	10530	336575	11597	380675	81,2%	79,6%
de 8 000 à 8 999 habitants	6991	343566	7899	388574	82,9%	81,2%
de 9 000 à 9 999 habitants	4625	348191	5684	394258	84,1%	82,4%
plus de 10 000 habitants	66058	414249	84124	478382	100,0%	100,0%
Total	414249		478382			

A 7 Projet de loi portant engagement national pour l'environnement

adopté par le Sénat

Modifications du code de l'urbanisme

Article 4

Après l'article L. 111-6-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 111-6-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-6-2.* – Nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'installation de systèmes solaires thermiques ou photovoltaïques ou de tout autre dispositif domestique de production d'énergie renouvelable, à l'utilisation en façade du bois ou de tout autre matériau renouvelable permettant d'éviter des émissions de gaz à effet de serre ni à la pose de toitures végétalisées ou retenant les eaux pluviales. Les dispositions du présent alinéa ne font pas obstacle à ce que le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable comporte des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant.

« Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables dans un secteur sauvegardé, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager créée en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine, dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques défini par l'article L. 621-30-1 du même code, dans un site inscrit ou classé en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement, à l'intérieur du cœur d'un parc national délimité en application de l'article L. 331-2 du même code, ni aux travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé en application du 7° de l'article L. 123-1-5 du présent code.

« Elles ne sont pas non plus applicables dans des périmètres délimités, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, motivée par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines. L'avis de l'architecte des Bâtiments de France est réputé favorable s'il n'est pas rendu par écrit dans un délai de deux mois après la transmission du projet de périmètre par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. Le projet de délibération est mis à la disposition du public en vue de recueillir ses observations pendant une durée d'un mois avant la réunion du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public.

« À compter de la publication de la loi n° du portant engagement national pour l'environnement, toute règle nouvelle qui, à l'intérieur d'un des périmètres visés aux deux alinéas précédents, interdirait ou limiterait l'installation des dispositifs énumérés au premier alinéa fait l'objet d'une justification particulière.

« Les dispositions figurant au premier alinéa sont applicables six mois après la publication de la loi n° du portant engagement national pour l'environnement. »

A 8 Contributions des MIGT

Contribution de la MIGT 1

Département du Pas-de-Calais

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont
Le 12 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs :

Emmanuel AGIUS, adjoint au maire de Calais, chargé de l'urbanisme et des travaux
Pierre VANBELLE, cabinet du maire

Organisme:

Mairie de Calais

Autres participants:

Lieu: CALAIS, Hôtel de Ville
2009

Date : 10 novembre

Noms des auditeurs: Jean-Michel PERIGNON, Michel DUMONT

Thème de l'entretien: Le point du maire d'une ville importante sur la relation qualité architecturale – règlement d'urbanisme

Points saillants :

- Une architecture pauvre, qui domine la ville, issue pour une bonne partie de la reconstruction
- Une municipalité élue depuis 18 mois et qui n'a pas encore eu de réflexion sur l'architecture et sur l'urbanisme. Une étude d'urbanisme pour relancer le PLU vient seulement de démarrer.
- En attendant, on fait avec l'ancien POS dont on ne transgresse pas facilement la règle, notamment celle de l'article 11
- L'idée n'est pas d'abandonner l'article 11 dans le futur PLU, mais de permettre le dialogue
- Quelques intentions pour l'avenir (?) : « une architecture plus novatrice, plus ambitieuse », une sensibilité aux nouveaux dispositifs environnementaux...

Caractéristiques de la commune : CALAIS

Sous-préfecture du Pas-de-Calais, chef-lieu de quatre cantons

Superficie : 33,5 km²

Population : 73 200 hab. En 2009

POS en révision pour transformation en PLU

Nouvelle municipalité depuis mars 2008

Intercommunalité : communauté d'agglomération du Calaisis

-population de l'agglomération : 98 800 hab.

-population de l'aire urbaine : 119 000 hab.

Contenu de l'entretien:

En ouverture de l'entretien, l'objectif de la mission est présenté : savoir si la règle permet de produire de la qualité ou empêche la qualité. Pour les besoins de la mission l'enquête conduit à rencontrer les services de l'État, les CAUE, les élus et l'ordre des architectes.

L'élu local explique que la municipalité a été élue voilà dix-huit mois seulement et qu'elle est encore en phase de découverte de la situation laissée par l'ancienne équipe.

La révision du POS avait été amorcée par l'ancienne équipe à qui le bureau d'étude avait présenté un PADD. La nouvelle municipalité a voulu se donner du recul par rapport à ce projet. La révision a donc été stoppée. Un appel d'offres a été lancé pour une étude d'urbanisme en vue d'adopter un « plan-guide » pour la ville. Ce sera l'occasion de voir s'il faut reprendre le projet de PADD ancien. Le lancement de cette étude était prévu pour l'après-midi-même de l'entretien.

Les commentaires sur l'article 11 du règlement de POS

L'article 11 a une rédaction composite faite d'abord d'un rappel de principe de l'article R 111-21 du code de l'urbanisme et ensuite de dispositions particulières comprenant des interdictions et des prescriptions.

Pour l'élu, les architectes souvent ne respectent pas le règlement, ce qui peut conduire à des refus. Regardent-ils le POS ? Leur attitude en particulier sur le respect des règles de sécurité laisse supposer qu'ils sont plus attachés à la création qu'au respect des règles. Ont-ils reçu suffisamment de formation ?

Cela étant, l'article 11 est hérité de l'ancienne municipalité et les élus n'ont pas pour le moment de réflexion sur celui-ci et sur l'aspect extérieur des constructions. Dans l'état actuel des choses, la tendance du maire est de respecter la réglementation plutôt que d'y déroger. La rédaction future sera sans doute différente, mais on ne peut pas encore anticiper.

Sur la question de savoir si faut une règle légère permettant la négociation ou de règles plus strictes, l'adjoint au maire répond que peut-être il faudrait une règle différente selon les quartiers et selon le type de construction, en ayant bien présent à l'esprit que l'architecture de Calais est une architecture de la reconstruction. De toute façon l'intention n'est pas de supprimer l'article 11 du futur PLU. Tout en voulant faire respecter une règle, le maire voudrait pouvoir dialoguer.

L'image de la ville et les architectes

La relation entre la municipalité et la profession d'architecte semble inexistante. La Ville a

pourtant un architecte. Le maire voudrait, semble-t-il, une architecture plus novatrice, plus ambitieuse, qui permette de rompre avec l'impression qu'on voit toujours la même chose. Actuellement, elle est relativement pauvre.

Une autre évolution se dessine également vers l'acceptation des dispositifs environnementaux comme les panneaux solaires.

En raison de la présence de plusieurs édifices classés sur le territoire de la ville le contact est fréquent avec le SDAP, avec qui le dialogue semble constructif. La Ville travaille aussi avec le CAUE. Le jeune architecte embauché par celle-ci assure aussi des permanences au service urbanisme pour conseiller les pétitionnaires.

Le contentieux

L'élu nous indique que selon lui il existe des contentieux concernant le respect du POS, mais ne peut pas les quantifier. Un « contentieux » avec un opérateur de logement social est signalé, mais il porte sur l'article 12.

Sites ou opérations repérées à Calais :

- l'église Notre-Dame et ses abords
- l'opération de logements sociaux (ANRU) Quai Gustave-Lamarle
- le « Channel », site des anciens abattoirs transformé en centre culturel
- la Cité de la Dentelle, récemment inaugurée

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont
Le 4 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs :

Philippe DRUON, directeur du CAUE du Pas-de-Calais, ingénieur-urbaniste
Laurence MORICE-PERLEIN, architecte urbaniste au CAUE

Organisme:

CAUE du Pas-de-Calais

Autres participants:

Benoît PONCELET, directeur du CAUE du Nord, architecte

Lieu: ARRAS, au CAUE
29 octobre 2009

Date :

Noms des auditeurs: François WELLHOFF, Michel DUMONT

Thème de l'entretien: Le point de vue du CAUE sur la relation qualité architecturale – règlement d'urbanisme

Points saillants :

- Les CAUE du Pas-de-Calais et du Nord ont des pratiques différentes. Celui du Pas-de-Calais effectue ses prestations de conseil de préférence au bénéfice des communes. La TD CAUE n'est pas perçue dans ce département. Celui du Nord pratique au contraire le conseil aux particuliers. Le Nord est très largement couvert par des agences d'urbanisme et autres structures du même type. Sa direction étudie une organisation différente fondée sur une délégation aux communes.
- Des évolutions souhaitables.
 - aller vers des documents d'urbanisme à l'échelle des intercommunalités (permettre ainsi le financement plus aisé d'une ingénierie)
 - trouver des solutions pour éviter l'étalement urbain
 - pour l'exécution des projets d'urbanisme faire appel systématiquement à un homme de l'art
- Avoir des documents d'urbanisme ni trop rigides, ni trop permissif ; aujourd'hui, encore trop de copier-coller et de PLU réalisés autour des opportunités foncières. La qualité des bureaux d'études en question ! Mais quelle rémunération reçoivent-ils ?
- Des conseils aux communes, oui, mais aussi des conseils aux particuliers (d'autant plus que le recours à un architecte n'est pas toujours obligatoire).
- Tradition française : « tout ce qui n'est pas interdit est permis ». Tradition dans les

pays plus septentrionaux : instruction des autorisations faite par par un homme de l'art. Cela change tout.

- Les maisons sur catalogue : on achète d'abord la maison, le terrain vient ensuite. On est obligé de masquer la médiocrité des projets des pavillonneurs en renforçant le traitement des espaces publics.
- Pas d'opinion tranchée sur le maintien ou non de l'article 11. Il semble toutefois que la tendance soit de vouloir les garder, comme garde-fou et en le rendant plus « intelligents » : moins d'interdictions, mais davantage de recommandations.

Contenu de l'entretien:

Le directeur du CAUE du Pas-de-Calais avait fait précéder l'entretien d'une note écrite.

Le directeur du CAUE du Nord, qui tenait à s'exprimer sur le sujet de l'enquête, a été invité à la réunion.

Le CAUE du Pas-de-Calais a remis la toute nouvelle plaquette destinée aux futurs pétitionnaires du permis de construire et produite en commun avec la DDE du Pas-de-Calais. Cette plaquette s'intitule : « le permis de construire, pourquoi ? comment ? Recommandations architecturales et paysagères pour un projet d'habitat durable ».

Présentation du CAUE du Pas-de-Calais

Dans ce département où la taxe départementale n'est pas perçue et où donc le CAUE est financé essentiellement par le budget du conseil général, l'activité ne cesse d'augmenter. Il s'agit essentiellement de conseil aux communes. Depuis le début de 2009 et jusqu'à présent, 185 communes ont fait des demandes de conseils.

Son effectif compte dix salariés, dont trois architectes, et l'équipe est complétée par des conseillers vacataires comptant sept architectes et neuf paysagistes. De plus, le CAUE peut compter sur douze à quinze contrats de grandes écoles.

Le conseil aux particuliers est limité ; il s'agit de contacts dans les foires et salons, de contacts téléphoniques et de conseil proprement dit. Ce sont environ 300 conseils qui sont apportés par an, dont 40 conseils « lourds ».

Une partie des particuliers est renvoyée vers l'ABF, notamment pour se faire expliquer pourquoi « ça ne va pas ».

Il est à noter que le CAUE du Nord a une pratique très différente, car il fait peu de conseil aux communes, mais il tient des permanences en mairie dans tous les arrondissements pour assurer un conseil aux particuliers.

Présentation de la mission d'enquête

Celle-ci est focalisée sur l'article 11 du règlement de PLU et sur l'article R 111-21 du RNU.

En fait, il se trouve qu'un conseil régional de l'ordre des architectes a demandé la suppression de l'article 11. Or, l'article 11 donne une marge d'appréciation pouvant conduire au dialogue ou bien au refus de l'autorisation. La rencontre des CAUE doit permettre de recueillir notamment un point de vue sur l'attitude des élus et leur mentalité en la matière.

Il est précisé que la mission ne s'intéresse qu'à l'architecture ordinaire et non aux grands projets.

L'échantillon de collectivités choisies permet de couvrir toutes les sortes de tissus urbains, des centres-villes anciens à l'habitat dispersé en passant par le péri-urbain et les bourgs.

Évocation du rôle du CAUE du Nord

Dans ce département le CAUE a gardé cinq architectes conseils sur le territoire par ailleurs couverts entre autres par plusieurs agences d'urbanisme et une mission bassin minier.

Le territoire est très marqué par l'intervention de l'homme qui a produit une sédimentation qui justifie une présence sur tout le territoire.

Le CAUE dispose d'une base de données importante fondée sur trente ans de connaissance de l'environnement bâti et de son histoire.

Cela étant, le CAUE voudrait sortir de ses prestations « guichet » direct aux personnes. L'idée est de s'organiser comme le CAUE de Haute-Savoie en déléguant aux communes ou intercommunalités la fonction conseil aux particuliers, le CAUE leur fournissant une assistance. Pour ce faire, les architectes conseils du CAUE seraient mis en réseau.

Les nouveaux choix pour le conseil face aux pratiques actuelles

Le directeur du CAUE du Pas-de-Calais intervient sur les évolutions qui se dessinent à trois échelles.

- Le premier choix concerne les documents d'urbanisme, cartes communales et PLU. On remonte à l'échelle intercommunale, ce qui devrait permettre une ingénierie qu'on ne peut se fournir à l'échelle communale. On va de plus en plus vers des PLU intercommunaux ou à des regroupements de PLU.

- le second choix porte sur les zones à urbaniser : on conseille à l'élu de choisir un lieu qui évite l'étalement urbain. Sur ce sujet le CAUE travaille avec la DDE pour trouver des solutions.

- le troisième choix porte sur l'exécution des projets d'urbanisme. L'idée est de se focaliser sur les lotissements, en exigeant qu'il soit systématiquement fait appel à un « homme de l'art ». Cela étant, l'expérience conduit à être prudent, car l'« homme de l'art » n'est pas toujours doué pour le conseil (est cité l'exemple de Givenchy-en-Gohelle). Quoi qu'il en soit, élaborer un règlement est délicat : s'il est trop rigide, son application conduira les instructeurs à brider la création ; si, inversement, il est trop permissif cela pourra conduire à laisser passer une maison en rondins de bois dans un lieu non approprié.

A l'évidence beaucoup de PLU sont réalisés autour des opportunités foncières. Et les bureaux d'études font souvent du copier-coller car la prestation n'est pas assez rémunérée.

Au passage, il est fait remarquer que l' « instructeur n' a pas d'électeur ». La différence est sensible entre les deux départements. Dans le Nord, la majorité des élus a repris l'instruction des permis. Ils ont du mal à dire non, car ils ne peuvent plus opposer l'instruction qui a été faite par la DDE. Ce n'est pas le cas du Pas-de-Calais où très peu de communes sont autonomes.

Le directeur du CAUE du Pas-de-Calais fait observer qu'on fait plutôt de l'instruction « par défaut » : « le permis de construire accordé est celui qui n'est pas interdit ». Il constate que dans les pays nordiques l'instructeur est un homme de l'art. La posture est différente, car l'autorité délivrante est aussi une autorité de conseil. Chez nous, le regroupement des collectivités rendrait plus facile le recours à un homme de l'art. Son collègue du Nord complète en estimant que face aux architectes des collectivités locales, il faudrait aussi une aide architecturale aux particuliers ; actuellement le recours aux architectes conseils du CAUE est très limité. Il est aussi rappelé que les CAUE ne peuvent pas intervenir en maîtrise d'œuvre. Tout cela repose donc sur la question du seuil des 170 mètres carrés. A cet égard, on constate qu'aujourd'hui, bien souvent on achète d'abord une maison sur catalogue et on cherche le terrain ensuite...

Le cas des pavillonneurs

Le CAUE estime que la DDE a du mal à refuser des projets de mauvaise qualité car il est malaisé de bâtir un argumentaire sur la base de l'article R 111-21.

Face à la médiocrité des projets de bâtiments proposés par les vendeurs sur catalogue, l'effort est supporté par l'aménagement des espaces publics comme pour cacher cette médiocrité. Pourtant, il semble qu'une évolution se dessine chez certains constructeurs de maisons individuelles. L'exemple est cité de la filiale d'un grand groupe qui a marqué une partie de la région de son empreinte en construisant de nombreuses maisons sur modèles. Or cette société est en train de développer un concept de maison en bois non figées à l'origine mais que l'on peut assembler comme on le souhaite. Des évolutions sont donc en train de s'opérer chez ces professionnels.

Garder l'article 11 ?

Les avis sont partagés. Pour l'un des CAUE, il faut le maintenir ; pour l'autre, « pas forcément », ou alors il faut expliquer comment on peut rendre un article 11 plus intelligent par rapport au patrimoine existant. C'est ainsi que dans le Pas-de-Calais a été réalisé un guide à destination des particuliers pour les aider à réaliser leurs projets de construction il comporte des recommandations pour le neuf et pour la réhabilitation

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont

Le 3 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs :

- Olivier HANNEDOUCHE, chef du service urbanisme
- Anne-Sophie MARGOLLÉ, adjointe au chef du service urbanisme et responsable du pôle expertise réglementation de l'ADS
- Raphaël VALENTIN, Chef de la cellule expertise réglementation de l'urbanisme

Organisme:

Direction départementale de l'équipement du Pas-de-Calais

Autres participants:

Jean-Christophe TOUGERON, architecte conseil de la DDE

Lieu: ARRAS, à la DDE
octobre 2009

Date : le 29

Noms des auditeurs: François WELLHOFF, Michel DUMONT

Thème de l'entretien: Le rôle de la DDE : en matière de planification urbaine, d'ADS, de contentieux. Son point de vue sur les questions de l'enquête.

Points saillants :

- En DDE, une organisation performante de l'ADS fondée sur trois unités territoriales d'instruction directement rattachées au bureau central ADS du service urbanisme (SU). Sur 894 communes, seules 68 sont « autonomes » et 40% sont dotées d'un PLU ou d'un POS
- La planification urbaine est aussi sous la responsabilité du SU, en lien étroit avec les trois arrondissements territoriaux, ici appelés « coordinations territoriales »
- Les responsables du SU veillent à relever le niveau de compétence des instructeurs, notamment en les sensibilisant régulièrement à l'application de la réglementation (qui évolue fortement et fréquemment), aux paysages et à la qualité architecturale, en liaison avec le CAUE et le SDAP
- Les bureaux d'études qui interviennent à la demande des maires pour l'élaboration des documents de planification sont de tailles et de compétences très hétérogènes... Ce sont non seulement des architectes, mais aussi des paysagistes, des urbanistes, voire des géomètres. La qualité de leurs prestations est souvent liée à l'effort financier consenti par la collectivité locale. La DDE va s'efforcer de les qualifier davantage sur la rédaction de l'article 11. Une petite fiche

a été préparée à cet effet. Elle comporte deux cas de figure : la construction traditionnelle ou le démarche de création architecturale

- Il existe une petite proportion de bureaux d'études qui réalisent de bons documents. La DDE estime que les bons documents de planification ne représentent pas plus de 5 % du total
- L'article 11 n'est jamais le seul décalque de l'article R 11-21. Au contraire le libellé est souvent long et détaillé et peut contenir parfois des contradictions. A la demande de la préfecture, aucun refus n'est fondé sur l'article R 11-21
- La DDE travaille avec le CAUE et avec le SDAP sur la rédaction de l'article 11. Ensemble, ces services interviennent dans un module de formation de prise de poste des chefs ADS de toute la France
- l'architecte conseil fait valoir trois types de préoccupations :- la possibilité pour l'article 11 d'autoriser des architectures contemporaines, - la nécessité de mieux gérer le rapport de l'espace public à l'espace privé, - la préoccupation du développement durable.

Il est partisan de ne pas multiplier les règles pour les petits bâtiments. Le maintien de l'article 11 lui paraît justifié pour cadrer les constructions des maisons sur catalogue.

- Le contentieux est l'affaire des maires. Quatre cas seulement de contentieux sur l'article 11 sont connus de la DDE depuis le début de l'année 2009.

Contenu de l'entretien:

N.B. Le directeur départemental de l'équipement, retenu par ailleurs, s'était excusé.

Il avait tenu cependant à laisser un message.

« J'ai pris connaissance du document préparatoire. Je pense qu'il est effectivement important de se donner une définition de la "qualité architecturale" au risque de se laisser emporter par le subjectif ce que laisse à penser certain passage du document, par ex : p2 "Certes la qualité architecturale ne peut se traduire en règle .." ou encore p 3 "En définitive la qualité ... pourrait dépendre ...de l'implication d'hommes de l'art". Pour moi, la qualité architecturale comprend l'aspect extérieur mais aussi la qualité d'usage et le rapport à l'environnement urbain (ce qui induit d'autres articles que l'art 11).

A l'inverse, avoir des règles de l'art 11 modulées entre constructions neuves ou extension, ou entre typologie de construction (individuelle, collectif, commerce, activité, ..) me paraît une piste intéressante ».

En présentant les objectifs de la mission, François Wellhoff (FW) précise que l'enquête est focalisée sur la mise en œuvre de l'article 11 des règlements de PLU qui concerne l'aspect extérieur des constructions, sans que pour autant les autres articles du règlement soient ignorés.

Une grille retrace l'échantillonnage qui a été opéré suivant la taille de l'agglomération.

Il rappelle aussi que l'Ordre régional des architectes de la Région PACA a pris position en faveur de la suppression de l'article 11.

A la DDE il est demandé comment elle est organisée sur le champ de l'enquête, quels sont ses rapports avec le terrain et comment est faite l'instruction ; en particulier, un dialogue est-il instauré à ce niveau ?

Olivier Hannedouche (OH) présente l'organisation en DDE.

Il indique que, depuis la dernière réorganisation de 2005, l'ADS est filiarisée, c'est à dire que les bureaux ADS sont rattachés directement au service urbanisme (SU) hors des relations hiérarchiques avec les trois « coordinations territoriales » (CT).

La planification est sous la responsabilité du SU en lien avec les CT, lesquelles sont en amont du processus pour assurer l'interface avec les collectivités locales. Le SU les conseille. A partir de l'arrêt de projet, SU fait la synthèse pour le préfet. Il donne aussi des avis au titre du contrôle de légalité.

SU effectue ainsi un travail de coordination et assure l'homogénéité du discours ; celui-ci est reporté localement. Deux formes : les réunions de « balayage », tous les trois mois, et une « newsletter » tous les trois à quatre mois avec les nouveautés.

Pour l'ADS, le balayage se fait toutes les trois semaines ; en présence du chef de service et/ou de son adjointe ; les CT sont présentes aux réunions.

Il existe une convention de mise à disposition des services de la DDE pour les communes « autonomes ». celles-ci sont au nombre de 68, éventuellement regroupées en intercommunalités, sur les 894 que compte le département. La DDE a instruit 36000 actes en 2008, toutes autorisations confondues.

Sur la qualification des instructeurs

Ceux-ci sont régulièrement sensibilisés à l'application de la réglementation. Par exemple, récemment a eu lieu une journée de sensibilisation sur la question des paysages du littoral, à laquelle a participé l'architecte conseil. Une visite de terrain était comprise dans le programme. Prochainement sera organisée avec le CAUE une journée consacrée aux implantations des constructions (articles 6 et 7 du règlement PLU, les seuls qui en réalité sont obligatoires). Au premier trimestre 2010 sera aussi organisée une journée sur les articles 11 et 13 avec le CAUE et l'architecte conseil.

Par ailleurs, un « club des instructeurs » de la DDE se réunit six fois par an ; ce club est élargi deux fois par an aux instructeurs des communes autonomes. Les points de doctrine dégagés sont repris sur un Intranet. Pour améliorer les relations entre la DDE et le SDAP et surtout mieux faire comprendre les positions prises par ce service, a eu lieu en juillet 2009 une demi-journée destinée aux instructeurs. Elle avait notamment pour but d'expliquer l'objectivité de ces positions qu'on croyait totalement subjectives. Ceci a été très apprécié par les instructeurs qui ont mieux compris les avis du SDAP. Inversement, la DDE a fait passer des messages sur ses propres contraintes réglementaires.

Les agents instructeurs de la DDE appartiennent aux trois catégories A, B, et C. Ils sont au nombre de 86 ; un quart est classé A et B, trois quarts sont en C. Le niveau C est celui des instructeurs, le niveau B est celui des instructeurs encadrants, et la responsabilité de chef de cellule d'instruction est confiée à un A ou à un B +.

Leur métier a beaucoup évolué ces dernières années, à l'occasion de la réforme du permis de construire mais aussi surtout avec l'intégration des notions de risque et d'architecture par exemple.

Aucun architecte n'est à l'effectif du service. Heureusement, l'appel à l'architecte conseil est possible. Cela se fait par le repérage au niveau de l'instruction de dossiers « détonants ». En fait, à l'arrivée des dossiers dans le centre d'instruction, il existe des « filtres » : c'est l'examen par un encadrant, voire le chef de cellule, puis l'évocation éventuelle dans une réunion de balayage interne.

Sur le rôle des bureaux d'études dans l'élaboration des documents d'urbanisme

La DDE s'est dégagée depuis très longtemps de l'élaboration en régie des documents de

planification. Désormais les collectivités locales s'adressent à des bureaux d'études. L'agence d'urbanisme de Boulogne-sur-Mer intervient aussi pour les communes de la communauté d'agglomération et pour la communauté de communes de la Terre des Deux Caps. Les bureaux d'études sont présentés comme de taille et de compétence très hétérogènes. Interviennent donc non seulement des architectes, mais aussi des cabinets d'urbanisme, des paysagistes, voire des géomètres. Ceux-ci ne font souvent que proposer en fait des découpages parcellaires.

La qualité des prestations est bien souvent liée à la pratique de prix bas par les prestataires. Raphaël Valentin (RV) indique un coût de prestation de 15 000 à 20 000 € par PLU. Il cite aussi un PLU intercommunal facturé 55 000 €.

Dans ces conditions, l'article 11 est le plus souvent standardisé, voire le résultat d'un « copier-coller ».

Pour tenter d'améliorer les choses, la DDE vient de mettre au point (siège et CT) une petite fiche décrivant une rédaction d'article 11 pour deux cas de figure : les projets issus d'une démarche de qualité architecturale d'une part, et les projets de construction d'inspiration traditionnelle. Ce document est destiné à une sensibilisation prochaine des bureaux d'études.

Sur quelques aspects du processus d'instruction

Il n'existe pratiquement pas de dialogue avec le maire avant le dépôt de la demande de permis de construire. Les contacts existent cependant avec les CT pour les projets de lotissements et les projets publics.

Sur les 894 communes du Pas-de-Calais, environ la moitié est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU). Le fondement éventuel des refus n'est possible que sur la base de l'article R 111-21 du code de l'urbanisme. Dans la pratique, le refus sur ce fondement n'est jamais utilisé. D'ailleurs l'ancien secrétaire général de la préfecture ne le tolérerait pas. Avec son successeur, c'est moins systématique ; cela étant, les refus de permis sur la base du R 111-21 sont difficile à justifier, car il faut démontrer l'atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux. Si en certains lieux c'est évident, en milieu urbain, c'est plus difficile. Il n'en est pas tout à fait de même avec l'article 11 car les règles sont plus fines et mieux définies (exemple : nombre de pentes de la toiture).

Les instructeurs travaillent « en chambre », car la DDE n'a plus les moyens d'aller sur le terrain en raison des réductions d'effectifs et de la pression exercée sur les délais d'instruction, accentuée par la réforme du code de l'urbanisme.

C'est la raison pour laquelle on a organisé des journées de sensibilisation pour les instructeurs. Ils se sentent ainsi plus concernés par l'instruction. L'architecte conseil estime qu'ainsi ils découvrent un discours collectif qui permet d'avoir une plus grande justesse du regard. La plaquette sur le permis de construire récemment mise au point entre la DDE et le CAUE à destination des pétitionnaires a également été présentée aux instructeurs.

Il est difficile d'évaluer précisément l'impact de la journée de mai, mais on se rend compte que le siège est davantage consulté, car les instructeurs sont plus sensibles aux enjeux. Le but des formations n'est pas de transformer les instructeurs en architectes, mais de leur donner les réflexes. Ils doivent cependant faire avec les dossiers plus que médiocres présentés par les maîtres d'ouvrage. Cela concerne aussi des dossiers présentés par des architectes, qui manifestement ne lisent pas les règlements.

En exemple est cité le plus important bailleur social du département. Celui-ci dépose des dossiers de bonne qualité architecturale, mais qui très souvent ne sont pas conformes réglementairement. Cela donne lieu systématiquement à un affrontement. Il faut à chaque

fois rappeler qu'il existe un règlement de POS ou de PLU. Le chef du service urbanisme a reçu l'organisme 26 fois en dix-huit mois. Comme il n'est pas toujours possible de refuser car il s'agit de respecter un objectif de logements sociaux, il est demandé à l'organisme d'étoffer ses pièces écrites pour justifier les choix qualitatifs opérés afin de pouvoir transgresser la règle...

Pour les petits projets individuels, tout dépend de la précision de la règle. Si le règlement interdit les toitures terrasses, on ne pourra que refuser le permis et on l'expliquera au pétitionnaire et à son maître d'œuvre. C'est plus facile quand la rédaction de l'article 11 est plus ouverte, par exemple quand le libellé indique « constructions en harmonie avec l'existant ». Dans ce cas, un projet peut être refusé s'il c'est un mauvais pastiche de l'existant mais accepté si c'est un projet résolument moderne.

Sur la question de la rédaction de l'article 11

La responsable de l'ADS a travaillé avec le CAUE sur la bonne rédaction de l'article 11 pour la réunion nationale des nouveaux chefs ADS en prise de poste qui a lieu traditionnellement au CIFP d'Arras. Une journée est consacrée à la qualité architecturale et paysagère d'un projet de construction. Les intervenants y sont la DDE (chef de pôle ADS, le CAUE (architecte et paysagiste) et le SDAP (ABF, adjointe au chef de service).

Le chef de service urbanisme expose que ce ne sont pas les projets qui sont avant-gardistes, mais que plupart des PLU ne sont plus dans l'air du temps. Les PLU seraient à réviser, mais c'est long et cher !

Pour la rédaction elle-même de l'article 11, une demi-page devrait suffire, sauf pour certains secteurs où il faut être plus explicite. Cela ne consiste pas pour autant à élaborer un règlement type. L'article 11 devrait être plutôt un article « socle », qui n'enfermerait pas les maires.

En même temps, il faut assortir le règlement d'un cahier de préconisations. Mais celui-ci ne serait-il pas fragile juridiquement ? La réponse serait positive cette question si le cahier est visé dans les décisions. Comment s'en servir alors pour justifier les refus ?

Sur la position de l'architecte conseil de la DDE

Celui-ci exerce cette responsabilité depuis quinze ans. Avec le Pas-de-Calais, il en est à sa troisième mission. Il est par ailleurs vice-président de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France.

Il indique bien travailler avec les services de la DDE et y apprécier le travail prospectif fait dans le Pas-de-Calais, département très riche en paysages et en typologies urbaines.

Pour lui, l'article 11 doit jouer sur deux tableaux : l'architecture domestique et l'architecture contemporaine. Il voudrait qu'il existe des prescriptions qui permettent d'avoir des architectures contemporaines. Il ne faut pas pour autant supprimer l'article 11 comme le demandent certains architectes. Au passage, il fait remarquer que la France est le seul pays où il existe une loi sur l'architecture mais que cette loi est sans cesse bafouée. Dans d'autres pays, pas de loi, mais on a recours à un architecte !

Il apporte une autre considération : sur le rapport à l'espace public. Il pense qu'il faudrait mieux gérer le rapport entre l'espace privé et l'espace public.

Il aborde aussi la problématique du développement durable. Elle est illustrée par la question des panneaux photovoltaïques : trop souvent la construction est déplacée par rapport aux limites pour obtenir une meilleure exposition. C'est une gesticulation inutile. On ne peut pas faire n'importe quoi sous couvert de développement durable.

A part cela, l'architecte conseil estime que pour les petits bâtiments d'architecture

traditionnelle il ne faut pas multiplier les règles. Par exemple, il n'est pas nécessaire d'indiquer un degré d'inclinaison des pentes de toiture ; plutôt inviter à l'harmonie avec l'existant. Le pétitionnaire doit faire son choix : ou bien du traditionnel ou bien du contemporain.

La question des « maisons de constructeurs » achetées sur catalogue est clairement posée. On se contente d'acheter une maison non adaptée à son contexte et notamment à la vue qu'on en aura depuis l'espace public. Bien souvent, le pétitionnaire n'a pas suffisamment de ressource pour terminer son projet, notamment pour construire la clôture. C'est là que l'article 11 garde une certaine utilité.

L'architecte conseil va jusqu'à recevoir des pétitionnaires (peu souvent), il invite aussi à se rapprocher du SDAP ou du CAUE.

Commentaires de l'enquête à vocation quantitative

L'état de la planification spatiale dans le Pas-de-Calais est le suivant : environ 40% des communes sont couvertes par un POS ou un PLU.

En détail, sur les 894 communes du département, on compte 200 POS, 170 PLU et aussi 80 cartes communales.

La réponse à l'enquête a été réalisée à partir d'un échantillon au 1/10ème ; elle est représentative de toutes les réalités territoriales du département (rural, littoral, arrière-littoral, bassin minier, agglomérations...) et reflète les prestations de l'ensemble des professionnels - bureaux d'études et agence d'urbanisme de Boulogne-sur-Mer – qui ont participé à la rédaction des règlements.

Il n'a été relevé aucun article 11 qui ne soit que la copie de l'article R 11-21. La plupart des rédactions sont longues et détaillées ; mais plus c'est détaillé plus c'est susceptible de contenir des contradictions... La DDE signale le document de Marles-les-Mines dont l'article 11 serait rédigé sur sept à huit pages.

Les bureaux d'études sont soupçonnés de fabriquer un document épais pour séduire l' élu ! Dans la réalité, on constate qu'on cite les matériaux qu'il faut employer. Cela est dorénavant interdit. Mais certains ne semblent guère s'en soucier ! Il ne semble pas y avoir de réaction au contrôle de légalité.

A contrario, il se trouve des règlements faits par de bons cabinets d'architectes, contenant une réflexion urbaine. Ces règlements ne doivent pas dépasser 5% de l'ensemble des PLU et POS. La qualité des règlements dépend souvent des maires et de leur volonté d'avoir ou non un projet architectural. En milieu rural, c'est plutôt rare.

Sur les aspects de développement durable, la DDE estime qu'environ un tiers des règlements n'autorise pas les maisons en bois, les toitures terrasse et les panneaux solaires.

Sur le contentieux

Tout d'abord, avant le contentieux proprement dit, la question est posée d'une éventuelle « autocensure ». La réponse de la DDE est négative. Les maires cherchent plutôt à faciliter l'aboutissement des projets. S'il existe des contraintes réglementaires, il cherchera plutôt une modification du document d'urbanisme.

Pour le contentieux lui-même, la DDE indique que les contentieux éventuels, notamment sur la base de l'article 11 doivent être traités par les communes elles-mêmes. Les avocats des communes ne consultent pas la DDE. Pour l'année 2009, quatre cas sont connus : un double contentieux du pétitionnaire et de son voisin sur une interprétation du « flou » de l'article 11, un concernant une pente de toiture et un autre concernant une toiture terrasse.

Il ne paraît pas y avoir de contentieux sur les refus au titre de l'article R 111-21 pour les constructions ordinaires, tout simplement parce que la préfecture a longtemps refusé les décisions négatives de permis sur cette base. Par contre les recours en annulation de refus de permis de construire sur le fondement de cet article sont nombreux pour les installations éoliennes.

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont
Le 18 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs : Gérard DUÉ, maire de Croisilles, président de la communauté de communes du Sud Arrageois, président du Syndicat mixte de la région de Bapaume	
Organisme: Commune de Croisilles (Pas-de-Calais)	
Autres participants:	
Lieu: Croisilles, mairie novembre 2009	Date : 17
Noms des auditeurs: Jean-Michel PERIGNON, Michel DUMONT	

Thème de l'entretien: Le point de vue du maire d'une commune chef-lieu de canton en zone rurale proche d'Arras
--

Points saillants : <ul style="list-style-type: none">• Rencontre d'un maire qui indéniablement veut faire évoluer sa commune et est en recherche de qualité en rompant avec la banalité de l'architecture locale• Plus les règles d'urbanisme sont détaillées, plus elles sont susceptibles de conduire à des blocages, notamment de la part des services instructeurs.• C'est la raison pour laquelle le maire préfère un règlement ouvert avec possibilité de négociation. Mais cette règle minimum est difficile à écrire !• La complexité des règles, la multiplicité des acteurs aux intérêts divergents parfois, leur négligence, ne garantissent pas des réalisations conformes à la qualité escomptée au départ.• Le maire n'a pas les manettes pour bien maîtriser. Taille de la commune en question ?
--

Contenu de l'entretien:

Caractéristiques de la commune de Croisilles

Croisilles est une commune située dans le département du Pas-de-Calais ; elle est chef lieu de canton et appartient à l'arrondissement d'Arras. La population était de 1 165 habitants au recensement de 1999 (densité : 102hab/km²). Le développement de la population devrait se faire à partir de la réalisation d'un « pôle santé » comportant

notamment une maison pour handicapés, une maison d'accueil spécialisée, etc. permettant de créer des emplois. Par ailleurs, l'autoroute et la gare TGV d'Arras ne sont pas très éloignées, de même que la zone d'emploi d'Artoipole. Un quartier nouveau, au lieu-dit « Badoulet », futur « écoquartier », est en cours d'aménagement.

Après la présentation de la mission, le maire s'exprime sur l'**organisation mise en place en matière de permis de construire et l'attitude du service instructeur**.

Autrefois, les permis de construire étaient instruits par la subdivision de l'Équipement. L'autorisation dépendait du jugement de l'instructeur (exemple de permis refusé à cause de la forme des fenêtres) ; dans un autre territoire, avec un instructeur différent, la solution aurait sans doute été différente. Aujourd'hui, tous les permis sont instruits par un grand centre instructeur situé dans les bureaux de la DDE à Arras, ce qui a permis d'homogénéiser les décisions. Cela n'empêche pas le service instructeur d'être tatillon, par exemple en repoussant les délais au motif de pièce manquante au motif que « l'insertion doit se faire depuis le domaine public et non vue du ciel » (lettre du DDE au maître d'ouvrage du 10 novembre 2009 pour le PC n° 062 259 09 00009)).

Au lieu de cette application brutale de la règle, le maire est sensible au règlement de problèmes autour d'une table avec un responsable de la DDE comme cela se fait parfois. D'après le maire, les architectes reprochent à la DDE son manque de dialogue alors que certains problèmes pourraient se régler par un simple échange téléphonique.

De manière plus générale, certains projets de construction peuvent faire l'objet d'une approche intéressante de la part de l'architecte, mais être refusés par le service instructeur qui s'appuie sur le règlement du POS ou de lotissement pour s'y opposer alors que la dérogation aurait été mineure. C'est le cas d'une demande de permis de construire d'une gendarmerie avec onze logements individuels (dossier n° PC 062 259 09 000007). Le règlement de lotissement accepte les toitures à deux pentes d'inclinaison comprise entre 35° et 50°. Les toitures avec une pente inférieure à 35° peuvent être admises sous certaines conditions, de même que des toitures terrasses partielles. Le permis a été refusé par le préfet car, notamment, le bâtiment accueillant les bureaux de la gendarmerie est couvert d'une toiture monopente d'environ 10° sur la quasi-totalité de sa surface. Le règlement de lotissement sera donc modifié en conséquence.

Malgré ces difficultés, le maire n'a pas l'intention d'assurer sur place l'instruction des permis de construire, à cause de la taille de la commune.

Sur la **qualité architecturale**, le maire veut rompre avec ce qui se fait habituellement et qui ne correspond plus forcément aux besoins ou à la demande d'aujourd'hui, compte tenu des modes de vie. Pour lui, les jeunes ménages recherchent non pas de grands terrains qu'ils ne pourraient pas entretenir, mais des constructions de type semi-collectif avec un minimum de surface non bâtie pouvant être assimilée à une terrasse « où on peut faire un barbecue avec quelques amis ». C'est le choix qui a été fait pour une construction groupée de petits logements locatifs à proximité des d'anciens bâtiments agricoles, eux-mêmes transformés en logements. On peut aussi remarquer que l'aspect extérieur de ces constructions est radicalement différent de celui des constructions plus anciennes se trouvant dans la commune.

Tout en affirmant sa volonté de « faire autre chose », le maire avoue la difficulté à écrire ce qu'il souhaiterait. A l'échelle d'un lotissement, l'écriture lui paraît cependant possible, à condition de ne pas trop se lier les mains avec un le PLU. Il n'est pas favorable à un règlement « pointu », mais plutôt à un règlement « ouvert » ménageant des possibilités de négociation. Il cite le cas d'une facilité qu'on a voulu donner à des propriétaires pour bâtir

de petits appendices jusqu'à 1 mètre en extension (petits abris pour le bois par exemple), mais la règle ainsi définie a conduit à l'uniformité et bridé les autres solutions. Cela étant, pour lui, l'architecture proprement dite est une affaire qui regarde les architectes.

Le maire fait aussi état de ses déconvenues lorsqu'il constate la **qualité finale des réalisations** par rapport aux objectifs initiaux figurant dans les projets. Pour cela, il cite un lotissement privé, le domaine du moulin, qui promettait d'être une petite opération de qualité. Or, chaque propriétaire s'est implanté de manière très libre par rapport à la voirie (une porte de garage située en face d'un coffret EDF aurait même été relevée...), ce qui donne un ensemble peu ordonné avec un certain nombre de constructions mal implantées par rapport au niveau des terrains. Il s'agit ici de propriétaires qui ont acheté leurs maisons sur catalogue à des promoteurs pressés de faire du chiffre d'affaire.

Le maire cite aussi un autre projet de nature collective où une construction sur un terrain pentu se retrouve finalement enterrée après la réalisation d'importants terrassements, ce qui n'était pas prévu.

Au final, c'est une grande déception, après les complications dues au respect pointilleux de certaines réglementations et à l'intervention de multiples acteurs qu'on ne peut pas maîtriser, de constater que les réalisations ne correspondent pas aux projets et que les résultats ne correspondent pas à ce qu'on espérait.

Le projet marquant de la municipalité est la réalisation d'un « **écoquartier** » sur une superficie de 13 ha, permettant d'accueillir une populations supplémentaires de 500 personnes (à l'horizon 2014...). Les premiers aménagements sont réalisés, notamment des plantations et quelques terrassements. Parmi ses caractéristiques, ce nouveau quartier devrait être sans voiture (mais c'est en contradiction avec le lieu de travail de bon nombre de résidents résidents en l'absence de transports en commun ! Donc, comment fera-t-on pour faire respecter l'interdiction de stationner sur les trottoirs ?), la densité serait faible en raison de la création d'espaces verts (mais le développement durable peut-il se satisfaire de constructions dispersées ?), les constructions devraient être bien orientées par rapport au soleil et les bâtiments seraient passifs. Il semble encore trop tôt pour savoir si on aura des panneaux solaires ou des éoliennes, voire si on ira jusqu'aux constructions à énergie positive. Le maire affirme que les réflexions sont entreprises sur ces sujets.

Face à la nouveauté, les **réactions de la population** sont diverses. Pour le maire, celle-ci est attentiste, mais semble s'intéresser. Les habitants sont plutôt désormais de gens de la ville. La population agricole est devenue rare : il ne reste que cinq exploitations agricoles. Pourtant, c'est la population agricole qui réagit le plus fortement. Le maire indique qu'il ne peut rien faire en zone agricole. La mise en réserve de onze hectares afin de permettre de faire des plantations le long des chemins a entraîné un contentieux. Celui-ci a d'ailleurs été gagné par la mairie. La qualité des opérations étant interprétée de manière différente selon les interlocuteurs en fonction de leurs propres critères, la difficulté est de trouver un compromis qui satisfasse tout le monde.

Le constat final fait avec le maire, c'est que celui-ci (pourtant à l'échelle d'une commune rurale) malgré toute sa volonté réaliser des projets de qualité, n'a pas vraiment les commandes pour tout maîtriser.

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont
Le 19 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs :

Bernard DUHAMELLE, Adjoint au maire de Dainville, chargé du développement durable et des nouvelles technologies

Organisme: Commune de DAINVILLE

Autres participants:

Luc AVERLAN, responsable de l'urbanisme à la mairie

Lieu: Mairie de Dainville
2009

Date : 17 novembre

Noms des auditeurs: Jean-Michel PERIGNON, Michel DUMONT

Thème de l'entretien:

Le point de vue du maire d'une commune de la communauté urbaine d'Arras

Points saillants :

- Une partie ancienne dans la commune avec une volonté partagée de sauvegarder le style des constructions existantes
- Un article 11 du POS comportant de nombreuses interdictions et recommandations
- Un exemple de conflit entre l'intention architecturale du maître d'œuvre et le règlement qui s'est soldé par un refus de permis par le préfet
- Une mise en révision du PLU en cours. A cette occasion pas d'intention de la municipalité de se passer de l'article 11, mais d'adopter quelques points de règlement « ouverts » ; pas encore de vue précise sur la rédaction
- Un exemple de bâtiment d'habitation qualifié de « moderne » qui suscite des interrogations sur sa qualité d'aspect
- Un projet d'écoquartier dans la commune..., encore un !... mais qu'est-ce qu'un écoquartier ?

Caractéristiques de la commune de Dainville

Dainville est une commune située dans Pas-de-Calais, à 5 km à l'Ouest d'Arras ; elle est chef-lieu de canton et aussi l'une des 24 communes de la communauté urbaine d'Arras. La population de la commune est de 5 385 habitants au recensement de 1999. La population de la communauté urbaine est de 94 000 habitants.

A l'origine, petite cité où se sont installés les Celtes, les gallo-romains (Dainville vient de *Diana villa*, ferme de Diane) et les Mérovingiens, Dainville est devenue un petit village

atteignant 650 habitants au milieu de XIX^{ème} siècle, puis une petite cité résidentielle dans la dernière partie du XX^{ème} siècle. Les lotissements les plus importants ont été réalisés en limite d'Arras et furent longtemps séparés du village traditionnel par un espace cultivé, au point que l'on put parler des deux Dainville, l'ancien et le nouveau.

Le patrimoine architectural de l'ancien village est modeste. Il ne reste du passé que quelques rues bordées de fermes anciennes, deux manoirs et une église en pierre de craie blanche ; son clocher carré à contreforts massifs date du XVII^{ème} siècle. Aucune construction n'est protégée au titre des monuments historiques.

Contenu de l'entretien:

Les documents de planification et l'ADS

Le schéma directeur de la région d'Arras, adopté en 2001, porté par un syndicat mixte regroupant la communauté urbaine et trois communautés de communes, est en cours de révision en vue d'une transformation en SCOT. Par ailleurs le POS de Dainville est susceptible d'évoluer à court terme dans le cadre d'une révision générale couvrant toutes les communes de la communauté urbaine. Il ne s'agira cependant pas d'aboutir à un PLU communautaire puisque chaque commune aura un PLU identifié. La démarche est communautaire, uniquement parce que la communauté urbaine dispose de la compétence en matière d'urbanisme. Le bureau d'études réalise les études de plusieurs PLU. C'est une volonté politique du maire de garder la maîtrise de son aménagement.

De même l'instruction des permis de construire est de compétence communautaire, mais l'instruction a été confiée à la DDE, seule la ville d'Arras fait instruire les autorisations d'ADS par ses propres services. La signature revient au maire, sauf, bien sûr, dans les cas de compétence du préfet.

Il est à noter que les déclarations d'intention d'aliéner sont aussi de compétence communautaire, mais également déléguées aux communes.

Le cas de la « ferme Accart »

Il s'agit en fait de la construction d'un ensemble de logements sociaux individuels (7) par l'OPAC départemental à l'angle de la rue Pasteur et de la rue de la République. Ce cas illustre la relation entre l'article 11 du règlement de POS et la volonté d'introduire un supplément de qualité architecturale pour des bâtiments d'habitation du secteur social.

La « ferme Accart » était faite de vieux bâtiments délabrés destinés à être démolis. La municipalité, concernée par l'application de l'article 55 de la loi SRU qui impose la réalisation de nouveaux logements locatifs sociaux, a souhaité réaliser à cet endroit une petite opération, laquelle a été confiée à Pas-de-Calais Habitat. L'autre volonté de la municipalité était d'éviter la construction de logements banals et de respecter l'architecture dominante du quartier et du village ancien par des revêtements de murs en briques et pierre (avec notamment le rappel de construction en « rouge-barre »). L'architecte a présenté un projet avec des annexes comportant des toits en terrasse, comme semblait le permettre un croquis joint au règlement de POS en page 99. La notice présentée au titre du volet paysager du permis de construire, notamment les volets insertion, volumes et matériaux, paraissait bien respecter la volonté de la mairie. C'est ainsi qu'a été proposé le projet de permis de construire, lequel a été refusé par le préfet pour non conformité au règlement de POS. En effet, le règlement précis de la zone ne permet que les toitures à versants à l'exclusion des toits en terrasse. La négociation tentée avec la DDE n'a pas pu aboutir dans le sens souhaité à la fois par le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et la mairie, le service instructeur de l'État ne pouvant proposer que des décisions totalement

conformes au règlement. Le projet a donc dû être modifié en conséquence et la construction, appauvrie par rapport au projet d'origine, est aujourd'hui sur le point de se terminer.

Quelle rédaction de l'article 11 dans le nouveau PLU ?

L'adjoint au maire indique que la question va être étudiée en relation avec la DDE et le bureau d'études. La tendance est d'éviter de s'enfermer dans une rédaction trop fermée. Toutefois, l'ouverture souhaitée devrait s'accompagner de quelques règles, mais la question est de savoir où va être poussé le curseur. Ce qui est sûr, c'est qu'on sera moins dur que dans le règlement actuel et que, notamment, on n'imposera pas les couleurs.

Quant à l'instauration de « commissions d'arbitrage » évoquées par l'agent du service urbanisme de la mairie, celles-ci seraient tout simplement illégales.

Le service urbanisme va se rapprocher de la DDE pour savoir au moins quels sont les obstacles à éviter. Il faudra sans doute distinguer les deux parties de la commune : on pourra être beaucoup plus libéral dans le « nouveau Dainville » que dans l'ancien village où la population tient à ses vieux murs dans les petites rues. Mais il est fait observer que ladite population n'a pas toujours les moyens de les entretenir correctement, et que les quelques tentatives de réparation ne sont pas toujours très esthétiques.

Suppression de l'article 11 ?

L'adjoint au maire n'est pas favorable quant à lui à la suppression de l'article 11 du règlement de PLU. Il pense que le degré de liberté laissé aux gens dépend de leur propre culture. Il estime aussi par ailleurs que la réflexion devra porter sur les nouveaux matériaux et sur le photovoltaïque, tout en sachant que sur ce dernier point le Grenelle de l'environnement apportera des réponses qui s'imposeront à toutes les réglementations locales.

A propos de libre expression architecturale dans un tissu urbain existant, l'édile dainvillois cite une construction de maison individuelle rue Calmette dont les formes et les couleurs ont suscité des réactions défavorables du voisinage, car l'aspect extérieur est totalement en décalage par rapport aux constructions environnantes. Un transport sur les lieux a confirmé aux auditeurs que cette construction d'un style indéfinissable est laide. Ici, le règlement n'a pas joué en faveur de la qualité...

Prochainement, un écoquartier à Dainville

L'adjoint au maire évoque enfin la perspective d'un « écoquartier » sur le territoire de la commune (et qui ne serait pourtant pas labellisé comme tel). Il s'agit d'une opération importante de 800 logements à horizon de 10 à 12 ans, avec une première tranche de 220 logements. Quelques thématiques seront privilégiées : l'orientation des constructions, des noues pour récupérer les eaux de pluie, les déplacements doux. Ce nouveau quartier, peu dense, devra bien s'intégrer aux quartiers existants.

COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

Rédigé par: Michel Dumont
Le 19 novembre 2009

Nom, prénom, fonctions des interlocuteurs :

Catherine MADONI, chef du service départemental d'architecture du Pas-de-Calais, architecte des bâtiments de France

Organisme:

Service départemental d'architecture du Pas-de-Calais

Autres participants:

Lieu: Bureau du SDAP Arras

Date : 17 novembre 2009

Noms des auditeurs:

Jean-Michel PERIGNON, Michel DUMONT

Thème de l'entretien:

le point de vue du SDAP sur la relation qualité architecturale – règlement d'urbanisme

Points saillants :

- Un règlement est souhaitable dans les secteurs anciens.
- « Il est difficile de réglementer pour des choses qui n'existent pas encore »
- La ZPPAUP crée des occasions de dialogue constructif
- Plutôt de l'intelligence qu'un règlement
- Le savoir faire peut suppléer en partie le vide réglementaire.
- S'entourer d'hommes de l'art dans les villes

Contenu de l'entretien:

Quelques situations locales du Pas-de-Calais sont passées en revue.

-A Dainville, le projet de construction de logements sociaux comportait des extensions avec des toitures-terrasses, s'inspirant du croquis joint au POS de la commune. Le permis de construire a été refusé par le préfet, en fonction de l'interprétation stricte du règlement par la DDE. On a donc dû réaliser des toitures à deux pentes alors que la terrasse aurait permis une architecture plus légère.

Le défaut d'un règlement trop précis empêche toute modification intéressante, surtout lorsque le service instructeur fait une application rigide du règlement.

-A Boulogne-sur Mer la rédaction du PLU donne toute satisfaction au SDAP. Il permet de rédiger des avis avec des options architecturales qui tiennent la route. Les juristes de la ville de Boulogne savent bien rédiger ces avis. D'où l'importance d'une intelligence locale partagée pour aller dans le bon sens. Le SDAP du Pas-de-Calais a institué des

« commissions » dans un certain nombre de villes importantes ou dans les villes avec ZPPAUP. On y examine avec les services de la ville et en présence d'un élu les permis de construire, que ce soit au stade de l'avant projet ou à un stade plus abouti. Il faudrait davantage de temps pour le faire partout. A tout le moins, il faudrait qu'il y ait un architecte au niveau des villes, ce qui est loin d'être le cas partout.

-A Huby-Saint-Leu, il existe deux zones UA, la UA1 qui concerne la partie ancienne et la UA2 pour les extensions. La DDE affirme qu'on ne peut pas avoir deux rédactions d'article 11 pour distinguer les sous-zones, alors que des rédactions différentes s'imposent.

-A Aire-sur-la-Lys, où il existe un plan de prévention des risques (PPR) inondations et une ZPPAUP, l'article 11 venait en contradiction avec celle-ci.. Ceci est une cause de fragilité. C'est pourquoi à l'occasion de la révision du PLU on essaie de mettre les deux documents en concordance, les services de l'État sont d'accord entre eux..

-A Auxi-le-Château la ZPPAUP se termine et on va mettre le PLU en concordance.

-A Calais, pour l'opération de logements sociaux quai Gustave-Lamarle, l'avis de l'ABF dans le cadre de la ZPPAUP a pu faire évoluer la décision et donc a permis de faire accepter des toitures terrasses qui étaient pourtant interdites par le POS. A ce propos, il est fréquent aussi que des architectes sortent des projets qui ne respectent pas le règlement. Il est possible qu'ils ne les regardent pas ou aussi qu'ils pensent pouvoir passer en force ; c'est ce qui fait la différence entre les architectes sérieux, notamment ceux qui savent jouer avec le règlement, et les autres...

Au delà des exemples, pour le SDAP on ne peut être que favorable au maintien d'un règlement dans l'ancien. Par contre, c'est difficile de réglementer pour des choses qui n'existent pas encore. Plutôt que de réglementer, il vaudrait mieux faire participer un homme de l'art pour qu'il puisse donner un avis. Ceci est résumé dans une formule : « plutôt une intelligence qu'un règlement ». A la limite, on pourrait, pour le SDAP, se passer de règlement à condition de disposer de savoir faire. Or, force est de constater que, par manque de savoir faire, le « cheap » est souvent dominant. Enfin, le SDAP estime qu'il faudrait développer des actions pédagogiques, même si c'est loin d'être suffisant.

Contribution de la MIGT 4

Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes

éléments d'enquête recueillis par Dominique DODU et Olivier GONDRAN, inspecteurs d'administration du développement durable.

Les entretiens se sont déroulés courant décembre 2009. Ils ont été complétés par des échanges d'information.

L'analyse qui en découle est présentée de la manière suivante :

- I Introduction
 - II Synthèse des éléments recueillis dans le département de Gironde : la ZPPAUP intercommunale de la Juridiction de Saint Emilion,
 - III Synthèse des éléments recueillis dans le département des Landes,
 - IV Synthèse des éléments recueillis dans le département des Pyrénées Atlantiques,
 - V Synthèse générale.
- Annexes

I Introduction

I-1 champ de l'enquête de la MIGT 4 Sud Ouest

Les enquêtes de la MIGT 4 SO ont concerné :

- en Gironde, la ZPPAUP intercommunale de la Juridiction de Saint Emilion ;
- dans les Landes, la mise en œuvre de l'article 11 des PLU et autres dispositions du code de l'urbanisme, ce au travers d' entretiens réalisés auprès des représentants de la DDEA, du CAUE, et de la mairie de Dax ;
- pour les Pyrénées-Atlantiques, recueil d'informations statistiques ou documentaires auprès de la DDEA.

Nous rappelons ci-dessous les résultats de l'étude menée par la MIGT, au début de l'année, sur le bilan de la réforme de l'urbanisme en ce qui concerne la prise en compte d'aspects qualitatifs.

Nous rajoutons deux interrogations, l'une sur le sens du questionnement relatif à l'incidence de la règle, l'autre sur l'impact des questions culturelles.

I-2 Rappel des réflexions menées en 2009 par la MIGT dans le cadre d'un audit territorial d'initiative locale (ATIL) sur le thème « Application du droit des sols, aspects qualitatifs et développement durable » :

La réforme de l'urbanisme de 2007, en mettant l'accent sur des aspects juridiques et formels, faisait craindre une moindre prise en compte de certains aspects qualitatifs. La question se pose notamment en ce qui concerne la qualité architecturale. L'étude menée dans les départements de Charente-Maritime, Dordogne et Pyrénées-Atlantiques par la MIGT a fait, notamment, apparaître **l'importance de l'articulation du rôle des acteurs publics départementaux en architecture et paysages**. En ciblant l'analyse sur les seuls actes de compétence État, il ressort que la qualité des relations entre le CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement créé par la loi sur l'architecture de janvier 1977), les architectes et paysagistes conseils, le SDAP (service départemental de l'architecture et du patrimoine) ainsi que celles avec la future DDT, est déterminante. Lorsque les conditions ne sont pas réunies, du fait de jeux d'acteurs parfois très personnels, cela contribue à apporter de la confusion dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales et, par voie de conséquence, dans

l'assistance à apporter au candidat constructeur.

Voici les recommandations que nous avons formulées, d'une part à l'administration centrale, d'autre part aux services audités. Au vu des entretiens réalisés en décembre, ces recommandations nous semblent toujours d'actualité, en particulier en ce qui concerne le pilotage et la coordination des acteurs publics locaux, dans les domaines de l'architecture et du paysage. :

➤ A L'ADMINISTRATION CENTRALE :

Recommandation n°1 : apporter une assistance juridique, méthodologique ou doctrinale aux services dans les domaines repérés comme sensibles. Cela peut se traduire par :

- un rappel d'orientations générales, notamment en ce qui concerne la constructibilité limitée et les lois Grenelle ;

- des clarifications réglementaires, nécessaires en ce qui concerne les récolements de conformité des travaux obligatoires mais non réalisés ;

- l'incitation à des réflexions régionales, souhaitables pour faciliter les arbitrages locaux concernant le photovoltaïque et son impact sur le paysage, concernant les déclarations préalables portant sur la réalisation de lotissements ;

- une aide au pilotage des services afin qu'ils soient attentifs à ce que les fusions apportent bien, dans le domaine de l'ADS, une valeur ajoutée, notamment pour les pétitionnaires.

Recommandation n°2 : établir, parallèlement à la mise en place des DDT et à la définition de son articulation avec le SDAP, un bilan de la loi de janvier 1977 sur l'architecture en ce qui concerne le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (objectifs, coût, évaluation ...).

Recommandation n°3 : mener une réflexion permettant de revisiter les missions à confier aux architectes et paysagistes conseils de l'État (ACE et PCE) en différenciant le niveau départemental du niveau régional. Au niveau départemental, l'articulation des actions avec celles du CAUE et du SDAP mérite d'être clarifiée tout en renforçant les liens.

Recommandation n°4 : inscrire le management de l'ADS dans les actions de territorialisation du Grenelle.

Recommandation n°5 : faciliter la dématérialisation des actes (échange d'expérience, appui technique, information...).

Recommandation n°6 : mettre en œuvre, dans le cadre d'un management renforcé de la filière, une politique de formation ADS qui intègre le relais de certaines politiques publiques (ex : bâtiments et énergie, accessibilité, risques...) et qui permette de porter, d'explicitier et/ou faire partager les enjeux de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Cela doit s'accompagner d'une évolution des compétences, y compris dans le cadre des formations initiales en écoles d'architecture.

➤ TRANSVERSALES AUX SERVICES AUDITÉS

Recommandation n°7 : renforcer le management de l'activité ADS :

- en valorisant la filière par un élargissement de la culture des agents dans le domaine de l'architecture, du paysage mais aussi dans des domaines leur permettant d'assurer le relais territorial des politiques publiques, en particulier celles issues des lois Grenelle ;

- en pilotant les arbitrages portant sur la gestion des autorisations tacites ;

- en poursuivant ou en ouvrant le chantier de dématérialisation des actes ;

- en poursuivant et en généralisant le fonctionnement interministériel, ce mode de fonctionnement permettant, en particulier, d'éviter les incohérences de l'État liées à la dissociation des procédures.

Recommandation n° 8 : veiller, à l'occasion de la création des DDT, à l'organisation du pilotage des acteurs publics départementaux en architecture et paysage.

Définir, par lettre de mission, les actions confiées aux architectes et paysagistes conseils de l'État.

I-3 Incidence de la règle : une question permanente, dogmatique ?

Le sentiment que les règles d'urbanisme constituent un frein à la création architecturale n'a-t-il pas valeur de dogme ?

A titre d'illustration, le document « cahier et outils de recommandations architecturales et paysagères » (janvier 2008) de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées, tout en présentant des recommandations nombreuses, précises, et normatives, affiche : « *Les règles de constructions trop souvent restrictives et contraignantes constituent un frein à la créativité architecturale et ont produit une*

architecture stéréotypée banale très présente en périphérie des bourgs de l'agglomération paloise ».

Sans craindre la contradiction, le même document poursuit, dans la foulée « *Par contre, un règlement de lotissement fort, imposant des alignements, des sens de faîtage voire des couleurs et des matériaux peut permettre de créer des quartiers harmonieux et cohérents* ».

La question de l'effet des règles sur la qualité architecturale est permanente. Sans faire de recherche sur l'ensemble des analyses produites sur le sujet, on peut citer le bilan d'une étude commandée en 1976, par le Secrétariat à la Culture (Direction de l'Architecture) sur le thème « *Effets des règles contemporaines de l'urbanisme sur la production du bâti et la création architecturale* ».

Cette étude estime que « la règle de droit, pourtant abondante, est d'une relative neutralité même si les outils sont perfectibles ».

I-4 Quel rôle de l'architecture comme support d'identité culturelle ?

L'architecture est utilisée comme support d'identité culturelle, l'illustration la plus récente est celle de « la votation suisse sur les minarets ». La question n'évoquait pas le minaret objet culturel actif utilisé comme tour sonore pour l'appel à la prière, mais elle portait sur l'autorisation ou l'interdiction de construire, c'est à dire sur le minaret objet architectural, signal symbolique et emblématique d'une mosquée.

La crispation autour de cette question montre qu'en architecture, il ne faut pas sous-estimer les questions culturelles et symboliques.

A noter cependant que, lorsque l'identité culturelle est appréciée sur un territoire, il y a consensus pour la conforter et la valoriser. Néanmoins, nous avons pu constater que cette identité qui pouvait paraître forte dans les Landes par exemple pour le touriste de passage, évolue : populations qui se renouvellent, rôle des pavillonneurs et autres professionnels qui proposent des produits sur catalogues... mais aussi, à l'inverse, des riverains qui n'acceptent plus le petit collectif au milieu de la zone pavillonnaire.

On peut alors s'interroger sur le sens à donner à des architectures sans identité culturelle affichée ; une architecture banale serait-elle une architecture qui exprime une neutralité culturelle ? Une architecture qui affiche sa modernité est-elle une architecture qui veut marquer son opposition aux identités culturelles ?

Les synthèses qui suivent sont le fruit des éléments recueillis dans 3 départements : Gironde, Landes et Pyrénées Atlantiques.

II Synthèse des éléments recueillis dans le département de la Gironde : la ZPPAUP intercommunale de la Juridiction de Saint Emilion (v. compte rendu des entretiens en annexe 1)

- Il y a un décalage entre, d'une part les obligations liées à l'inscription de la juridiction de St-Emilion au Patrimoine Mondial de l'UNESCO, qui portent notamment sur la préservation du paysage et d'un mode de culture, et d'autre part la réponse donnée en réalisant une ZPPAUP

sur l'ensemble du territoire considéré. En effet, la ZPPAUP permet la gestion du bâti, mais la gestion de l'espace viticole lui-même renvoie à la mise en place d'un « collège des sages » ; son administration ne peut se réaliser qu'en liaison étroite avec les professionnels de la viticulture.

Si on estime avoir des outils pour réglementer l'acte de construire, on ne sait pas comment procéder pour réglementer la gestion d'un espace. Seul un fonctionnement partenarial fort des acteurs locaux porteurs des enjeux peut permettre d'atteindre les objectifs recherchés.

- Le règlement de la ZPPAUP n'est que partiellement normatif. Il comporte certains articles qui sont parfois plus de l'ordre de la recommandation que du réglementaire et qui renvoient à la typologie locale : « *la volumétrie **conseillée** s'appuie sur la **typologie locale** des chais qui concourt à l'**identité du territoire** de la juridiction* ». Des croquis, sans valeur réglementaire, sont intégrés à titre d'illustration au règlement. En fait, l'arbitrage se réalise plus au travers de l'avis de l'ABF et de la commission communale qu'au travers du règlement. Le seul cas de refus qui a été suivi d'un contentieux concerne un désaccord entre la commission communale et un particulier sur la couleur de menuiseries : le procureur de la République n'a pas souhaité poursuivre et a classé sans suite le dossier, ce qui pose le problème du portage des politiques de protection par les uns, confronté à l'analyse du trouble produit faite par le juge .
- Dans un secteur où la protection architecturale se veut très forte, le règlement est bien moins contraignant qu'on ne pourrait le penser et comporte beaucoup de recommandations ; la contrainte principale vient des modalités de mise en œuvre.
- L'ABF nous indique être confronté à un discours contradictoire de la part de ses interlocuteurs (pétitionnaires, professionnels...) : il porte à la fois sur l'excès de contraintes mais aussi sur son insuffisance.

La commission communale apparaît comme un outil de régulation accepté. Dans les communes de la Juridiction où il n'y a pas cette commission, le rôle de l'accueil de 1er niveau au secrétariat de mairie est primordial. L'implication communale traduit une acceptation politique d'un enjeu.

La commission a un rôle pédagogique : elle permet d'explicitier des objectifs mais aussi de comprendre les objectifs du pétitionnaire et le sens du projet présenté par son maître d'œuvre.

Il n'y a pas d'opposition à une gestion patrimoniale exigeante dans un secteur à enjeux dès lors que les acteurs locaux travaillent de concert, expliquent les enjeux mais sont aussi à l'écoute des contraintes des projets des pétitionnaires.

III Synthèse des éléments recueillis dans le département des Landes (V. compte rendu des entretiens en annexe 2)

Le règlement sait interdire mais ne sait pas lutter contre la banalité. La réglementation est limitative mais elle n'est pas incitatrice vers des formes souhaitées. La question de l'habitat intermédiaire est significative, les règlements ne la facilitent pas.

Tous les acteurs (Parc Régional, CAUE, ABF) cherchent à se situer en amont, dans la position de conseil. Les documents d'analyses et de recommandations se multiplient à l'échelle du département (CAUE), à l'échelle de territoires (Parc, CAUE, CC), à l'échelle de la commune (recommandations ABF).

Les dispositions réglementaires dans les documents d'urbanisme sont rares et relativement pauvres. Les instructeurs ne jouent pas, semble-t-il, dans les Landes, un rôle d'alerte sur la qualité architecturale.

L'implication d'une commission communale à Dax permet un regard sur le sujet mais avec beaucoup d'interrogations sur les moyens de lutter contre la banalité des projets présentés.

IV synthèse des éléments recueillis dans le département des Pyrénées Atlantiques (v. compte rendu des éléments recueillis en annexe 3)

Le sentiment d'unité architecturale qui apparaît dans certains secteurs, notamment du Pays Basque, résulte moins de la réglementation que de la pression d'un environnement culturel attentif à la préservation d'une identité.

V Synthèse générale

- Même si la réglementation qui concerne l'acte de construire est abondante, celle spécifique à l'architecture est souvent réduite, même dans les articles 11 spécifiques, et renvoie souvent à de la typologie ou à des recommandations limitant par là-même les contraintes strictement opposables. Mais, peut-il en être autrement ?

- Par contre, chartes architecturales et recommandations, se développent et ont le vent en poupe ; certes, elles participent au partage d'une culture commune, mais restent dans le champ de l'analyse, de l'acculturation et du conseil et constituent plus des éléments d'affichage que de gouvernance. Dans ce champ du conseil, il y a concurrence entre les acteurs publics départementaux en architecture et paysages, d'où l'importance de l'articulation des rôles de chacun.

- Par ailleurs, l'instruction semble dans certaines DDEA (mais cela est inégal suivant les départements) abandonner le regard et la mission d'alerte sur la qualité du projet architectural.

- Les très rares commissions communales rencontrées ont de réelles exigences, et traduisent un engagement politique (avec la contrainte temporelle inhérente aux mandats locaux). On ne dispose que de peu d'exemples de refus liés à un défaut de qualité architecturale, mais les exemples cités étaient portés par une volonté communale. Par contre, le juge n'a pas suivi au niveau des contentieux..

- L'unité architecturale que l'on rencontre (ex Pays Basque) résulte plus de la pression de l'environnement culturel que de la réglementation.

- L'origine financière de la banalité évoquée il y a 1/3 de siècle ne semble pas démentie. La seule parade évoquée est la modestie du projet.

- Les innovations liées à la réglementation thermique, aux nouvelles énergies, à la construction en bois, n'ont pas généré de révolution dans l'acte de construire.

ANNEXE 1

Compte rendu des entretiens réalisés dans le département de la Gironde

1- Les 3 et 13 novembre 2009 : échanges avec François GONDRAN, ABF, chef du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine de la Gironde (SDAP 33)

L'acte de construire va faire l'objet d'une étude coordonnée au niveau de la région. Ses contours restent à préciser.

« Le préfet de région souhaite qu'une réflexion soit engagée dans chaque département sur l'acte de construire. Il charge le DRAC d'établir le cahier des charges de cette étude ».

La première esquisse de cahier des charges s'interroge sur la gestion du défi, pour l'urbanisme et la construction de demain, des questions posées en matière de développement durable.

Les réponses concrètes prennent d'abord la forme d'une surenchère de normalisation dans les textes

liés à l'acte de construire ; mais il importe à ne pas écarter des débats les *questions culturelles* (qualité des formes urbaines, protection du patrimoine et du paysage) ; il convient aussi de traiter de la *gouvernance* de l'application des obligations et de l'adhésion des populations. L'objectif est une restitution de ce travail pour fin 2010.

Le choix est fait de retenir le site de la Juridiction de St-Emilion (8 communes) et de prendre contact avec des acteurs de la ZPPAUP.

2- 8 décembre 2009 : communauté de communes de la Juridiction de St Emilion (siège à VIGNONET): M DEFRANCE, Vice-Président en charge de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, maire de St-Sulpice-de-Faleyrens, assisté de M Mathieu MAZIERE, chargé de mission ; M François GONDRAN, ABF, accompagné de 2 collaboratrices.

La **Juridiction de St-Emilion** est un **territoire de contrastes** : Le 5 décembre 1999, la Juridiction de Saint-Emilion et ses 7 846 hectares, dont 5 400 hectares de vignes, a obtenu son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, dans la catégorie « **paysages culturels** ». La contrainte UNESCO est de préserver le paysage culturel d'un des meilleurs vins du monde. La Juridiction se compose de 8 communes : St-Emilion, St-Christophe-des-Bardes, St-Etienne-de-Lisse, St-Hippolyte, St-Laurent-des-Combes, St-Pey-d'Armens, St-Sulpice-de-Faleyrens et Vignonet...Territoire de plaine-coteaux-plateau et terrasses, cours d'eaux, viticulture de renommée internationale, énorme flux touristique, beaucoup de monuments classés ou de qualité architecturale certaine et diversifiée, une population qui vieillit mais aussi diminue (des investisseurs achètent des propriétés de grands crus classés mais les acheteurs ne vivent plus sur place ou occasionnellement, les ex-bordiers partent habiter en ville...)...

L'organisation de la communauté de communes : la communauté de communes est constituée de 8 communes qui formaient jadis le territoire de la Juridiction de St-Emilion (créée en 1289), d'où une longue et forte tradition de travail en commun. St-Emilion a son propre service d'urbanisme (2 personnes) et un architecte conseil. La Juridiction comprend 4000 habitants dont 64 % sur St-Emilion et St-Sulpice-de-Faleyrens, les 6 autres communes ont entre 200 et 800 habitants. Toutes (sauf St-Emilion) font appel aux services instructeurs de la DDE à Libourne. La communauté de communes n'a pas de pouvoir décisionnaire.

Les communes de la Juridiction ont peu de moyens (les viticulteurs ont un statut d'agriculteurs et ne paient pas de taxe professionnelle).

La sensibilité des élus est variable : ceux de St-Emilion sont très sensibles et peuvent faire arrêter des travaux. Idem à St-Sulpice-de-Faleyrens qui a une police municipale et une secrétaire de mairie très impliquée mais fait appel aux contrôleurs de la DDE pour le constat d'infraction et l'instruction des contentieux.

ZPPAUP intercommunale et fonctionnement des acteurs :

La ZPPAUP de la Juridiction de St-Emilion couvre le territoire des 8 communes.

L'ABF fait des permanences régulières à St-Emilion mais ne voit pas d'autres dossiers que ceux de la commune, d'où une demande faite lors de l'entretien par le vice-président d'une permanence à la communauté de communes.

A St-Sulpice-de-Faleyrens, un certain effort a été fait pour que les architectes puissent consulter sur internet communal ou communautaire les documents d'urbanisme, le cadastre numérisé etc. La commune demande aux architectes de faire une démarche amont auprès du CAUE et de l'ABF. Les principales demandes sont des demandes d'extension de bâtiments (cf. PPRI aussi), de chais (la réglementation INAO exige que le viticulteur vinifie sur place). La commission d'urbanisme se réunit tous les 15 jours en mairie. L'instruction est faite par la DDE à Libourne, les instructeurs étant sectorisés.

F GONDRAN indique que les projets de bâtiments neufs sont de 3 nature :

- bâtiments publics, avec un souci d'association en amont,
- architecture industrielle : exemple de zones d'activités... travail sur les couleurs, la volumétrie...
- les petites maisons neuves.

Il souhaite refonder les relations avec le CAUE 33.

Un « Collège des Sages » présidé par l'ABF et chargé d'examiner un problème d'interprétation au

regard de l'esprit de la ZPPAUP a été envisagé. Il n'est pas encore mis en place car F GONDRAN, ABF, souhaitait que les institutions de la viticulture participent, en tant qu'experts, à la constitution du paysage. Il sera relancé début 2010.

Compte tenu de la faiblesse des moyens des communes de la Juridiction, les actions de communication et à caractère pédagogique auprès des populations sont encore à développer malgré des initiatives intéressantes récemment : rallye intercommunal, exposition de photographies sur les croix...

Une réflexion sur l'habitat est à venir car les terrains sont très chers et destinés à la vigne plutôt qu'au logement. Le périmètre du PLH est posé (trop petit). Il n'y a pas eu d'action spécifique en direction des constructeurs car soit il y a un projet d'extension seule, soit un projet présenté par un architecte de renom.

Un lotissement à St-Sulpice, qui sera plus un projet d'habitat groupé, est en cours et fait l'objet d'une attention particulière (modification du PLU...).

2 dossiers ont fait l'objet de procédures contentieuses, classées sans suite par le procureur, ce qui « décrédibilise » les efforts de qualité poursuivis. Un entretien de l'ABF avec le procureur paraît nécessaire pour le sensibiliser aux enjeux de la ZPPAUP de la Juridiction.

Éléments statistiques :

	Avis SDAP	Dont St-Emilion	Dont St-Sulpice
2008	228	141	51
2009	199	119	37

3- 8 décembre 2009 : Mairie de St Emilion, réunion permanence ABF :

Présents : Mme GAUTHIER, adjointe au maire en charge de l'urbanisme, assistée des agents du service urbanisme; M RAFFY, architecte conseil de St Emilion ; M François GONDRAN, ABF, accompagné de 2 collaboratrices.

La permanence de l'ABF se déroule en liaison avec les services de la mairie qui ont conjointement préparé les dossiers à examiner. Elle se déroule en 2 parties :

- la 1e en chambre permet d'explicitier l'avis de l'ABF ou les demandes de pièces complémentaires,

- la 2e est une audition des pétitionnaires en amont des projets ou à l'occasion de dossiers jugés problématiques par la mairie.

A noter que le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur va être signé d'ici fin décembre. Ses règles se substituent à celles du PLU. Le plan concerne l'ensemble du bourg fortifié, ses fossés et contrescarpes, et ses abords Nord et Sud.

La population est très bien informée et sensibilisée depuis très longtemps aux enjeux patrimoniaux de la commune.

Types de dossiers examinés « en chambre » :

- WC handicapés pour salle de restaurant (pb de l'accessibilité à St-Emilion/pentes) ;
- déclaration préalable pour des ouvertures dans une vieille maison : fenêtres transformées en portes...projet d'escalier dans une tour pigeonier à créer ;
- installation de parasols couleur taupe devant un commerce...débat sur formes, tailles...Non au chauffage et à la lumière fixés à l'intérieur des parasols ;
- installation de plate-formes de poubelles : après cession de la parcelle, la commune enterrera finalement les containers et la DP sera retirée par le pétitionnaire ;
- modification de façade au château Sansonnet par création d'un fronton pour supporter une enseigne ;
- aménagement d'une terrasse en bois dans une maison avec remblai ;
- peinture de grille en gris n° 7046 ;
- portail fermeture d'accès, plein, en bois.

Thèmes évoqués lors des auditions :

- enseignes d'un magasin d'une fleuriste ;
- pose de grilles devant aérations extérieures : couleur, style, problème de fournisseurs locaux posé ;
- terrasse à créer et mur extérieur dégradé d'une maison particulière en centre-ville.

ANNEXE 2

Compte rendu des entretiens réalisés dans le département des Landes

1- État des lieux

Dans le département, sur 331 communes, 148 ont un POS ou un PLU en vigueur ; 11 communes instruisent elles-mêmes les autorisations d'urbanisme. Il n'existe pas de PLU « simplifié » sans article 11 ; mais dans 52 documents, l'article 11 n'est qu'une paraphrase de l'article R111-21 ; dans 61 documents, à l'article 11 est joint une annexe établie par le service départemental de l'architecture portant sur des « recommandations architecturales » parfois complétées par des recommandations paysagères ; 35 documents (24%) comportent des prescriptions ou des recommandations spécifiques. Les recommandations établies par le SDAP concernent « les constructions neuves **d'inspiration ou à caractère traditionnel** » et les « travaux de restauration et assimilés » et peuvent comporter des éléments très normatifs comme la taille des ouvertures suivant qu'il s'agit d'une porte d'entrée, d'une fenêtre ou d'une porte-fenêtre.

Dans les faits, nous indique le chef du service en charge de l'urbanisme, les instructeurs n'utilisent pas ces recommandations.

2- 9 décembre 2009 : au CAUE de Mont-de-Marsan : M DUARD, directeur, et M LEVISTE (chef service urbanisme DDE).

Contexte : par rapport au cahier des charges, le choix des Landes est intéressant pour examiner la mise en œuvre de l'article 11 des PLU.

Pour M DUARD, l'approche est plus globale, au delà de l'article 11.

Il indique que les cahiers des charges types ne sont pas inutiles, en tant que canevas réglementaire, car adaptables aux enjeux paysagers du territoire par exemple. Tout cela doit être mené en amont et de manière appropriée.

Pour lui, dans les Landes, il y a 3 territoires :

- la zone du parc régional qui a élaboré, avec le Pays, un « livre blanc »,
- celui de la communauté de communes du *Seignan* qui a piloté l'élaboration des PLU du pays (appel à un Bureau d'Etudes privé) et qui instruit les permis. Par contre, il n'y a pas eu de transfert de compétences et ce sont les maires qui signent les PLU et PC,
- celui couvert par la charte paysagère du Pays d'Adour-Chalosse-Tursan, qui est faite par le CAUE, en cours depuis 4 ans sur un territoire peu couvert par un PLU.

A noter que ces 3 territoires ne recouvrent pas les Landes.

M LEVISTE précise que côté DDE, c'était le subdivisionnaire qui était impliqué localement mais peu en termes de production.

La particularité du CAUE 40 est d'être peu présent lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, absent de l'instruction des permis. Il se situe plutôt en amont des projets urbains, des problèmes posés.

Positionnement du CAUE : pendant longtemps, la CAUE a été très impliqué en matière de conseil auprès des pétitionnaires en difficulté. Or, ceux-ci n'étaient pas à l'écoute : ils voulaient simplement leur permis. D'autre part, les instructeurs, eux, cherchaient des motivations étayées des refus. Ceci est terminé : les pétitionnaires viennent en amont du dépôt du dossier. 300 conseils personnalisés sont faits par le CAUE chaque année, en moyenne. Pour compléter cela, il y a de la documentation disponible : exemple du livre « la maison dans les Landes », vendu en librairie ce qui permet que ce

« guide » soit banalisé. Le système des fiches conseil est à renforcer, y compris sur internet. Le CAUE a aussi une politique de communication sur « Radio Landes ». Par le passé, il a réalisé des actions de sensibilisation auprès des enseignants en scolarité à l'IUFM sur les parcours pédagogiques relatifs aux paysages et à l'architecture.

Malgré tout ceci, le directeur du CAUE constate avec regret que les attentes des partenaires locaux / article 11 sont très faibles.

En matière de pédagogie, le CAUE se refuse à dire ce qui est bien ou mal, comme cela a pu être fait par le passé, car cela ne demande aucun travail intellectuel au pétitionnaire. Il est plutôt dans une logique de donner un « fil conducteur », eu égard aux contraintes financières et techniques, pour les conduire vers une réflexion architecturale (chauffage, parements, fenêtres, réglementation...). Cela permet de dédramatiser le réglementaire et de parler du projet personnel.

Positionnement des autres acteurs : le Conseil Général a mis en place l'**Agence Départementale d'Aide aux Collectivités Locales (qui est un EPCI)**, qui comprend, notamment, un service d'urbanisme réglementaire, lequel élabore des cahiers des charges préalables aux commandes à passer aux BET, des cartes communales... Ce service a le nez dans le guidon et ne s'est pas posé de questions. Il a 2 objectifs :

- assurer l'autonomie des CL/État,
- assurer la sécurité juridique des actes administratifs,

ce qui est, pour le directeur du CAUE, différent de la réflexion urbaine attendue dans les cartes communales. Agence et CAUE ne fonctionnent pas ensemble (cf. historique : refus du CAUE de reverser la taxe à l'agence...).

Les **BET** ont des prestations très variables. Les locaux sont peu nombreux.

Les recommandations du **SDAP** sont anciennes et il y a une volonté forte de l'**ABF** de s'impliquer dans les nouveaux PLU. L'article 11 y est rédigé par un BET avec l'ABF. A noter que celui-ci intervient en amont de la règle mais aussi en aval quand il donne son avis sur la règle qu'il a contribué à rédiger...

Pour l'instructeur du permis en DDE, ce ne sont que des recommandations : il ne va donc pas jusque là. Il n'y a, du point de vue de M Duard et Leviste, aucun regard sur l'aspect architectural de la part des instructeurs.

Avec la réforme ADS de 2007, le délai pour saisir l'**architecte conseil** est trop court...l'ABF est saisi directement...Le fonctionnement se fait sans aucune réflexion.

Il y a depuis plusieurs années, une dégradation réelle en matière de prise en compte du paysage et de l'architecture. Dans l'inconscient populaire, il y a une représentation de la maison landaise vers laquelle on peut ou pas aller...

Ne pas oublier que, dans les années 50, les maçons espagnols et portugais imposaient déjà leurs modèles.

La banalisation du volet paysager est regrettable (cf. complétude des pièces).

Les élus se renouvellent et semblent s'impliquer plus. Ils parlent paysage, architecture, identité locale, innovation / tradition architecturale, et, concomitamment, le travail avec les acteurs de terrain a énormément irrigué les choses (exemple du bâtiment R+4 en milieu pavillonnaire à Mont-de-Marsan : l'opposition des riverains à l'insertion possible réglementairement d'un tel projet a entraîné une modification de règles du PLU).

Quand une commune devient compétente en matière d'urbanisme, il y a plusieurs périodes :

- 1 : tout bon permis est un permis autorisé,
- 2 les habitants sanctionnent,
- 3 aspects plus qualitatifs pris en compte par les élus. La chaîne doit être en phase : formation

des services, commissions d'urbanisme adossées à des architectes conseil, conseillers en position de dire la vérité aux élus, d'avoir du recul...(ex Dax, nouvelle équipe à mairie de Mont-de-Marsan....).

Le CAUE veut être présent pour accompagner les intercommunalités, notamment avec un rôle de médiateur entre les communes et l'intercommunalité.

La DDEA a pour priorité dans son implication Dax et Mont-de-Marsan, et elle associe l'architecte conseil. A noter quand même le problème des territoires « intermédiaires » à ne pas laisser tomber (exemple de St Perdon).

Après la réforme de 2007, la création de la DDEA en 2008 (puis de la DDTM en 2010), le service s'implique dans un reformatage de ses interventions, et émet des « avis fusionnés ». Des contrôles hiérarchiques seront effectués d'ici la fin d'année dans chaque UT (faits tous les 18 mois): ils porteront sur : les délais, les consultations, la prise en compte des avis, la rédaction des arrêtés, la prise en compte de la qualité architecturale. A noter un fort renouvellement des effectifs dans la filière ADS.

En ce qui concerne l'architecte conseil, ses missions sont recentrées sur des projets, en amont mais ils ont (culturellement ???) du mal à aller au fond des choses et à formaliser des positions construites.

Les acteurs extérieurs voient souvent la DDEA comme toute puissante, pleine de moyens ce qui dénote une incompréhension / missions confiées.

Le fonctionnement en réseau au niveau régional a été important jusqu'à la réforme de 2007 (cf. GPR). Rien sur ADS depuis 2008. Le club Habitat fonctionne (réunions trimestrielles). Trop de girondins dans le club.

Aménagement.

La filière ADS 40 se réunit régulièrement avec les instructeurs des CL mais aussi entre chefs de pôles urbanisme des UT pour examiner les dossiers sensibles.

La Mission Inter - Services de l'Aménagement (MISA) est remplacée par la Conférence de l'Aménagement. Elle réunit les acteurs locaux de l'Etat sur la planification et l'examen de projets.

Architecture bois ? Il faut distinguer le bois de l'utilisation du bois dans l'architecture, distinguer la capacité d'un territoire à produire du bois et celle de construire en bois. La construction en bois ne pâtit pas / architecture : ni passe droit, ni discrimination et il y en a très peu. Il y a eu quelques tromperies dans des projets de chalets bois : quelques refus mais tout dépend de qui regarde les dossiers à l'instruction...

Préoccupations architecturales et paysagères nouvelles ?

- les centrales photovoltaïques qui se multiplient au delà du raisonnable et nécessitent de prendre position
- l'A 65 et ses répercussions en terme de zones d'activités et autres entrées de villes (cf. Mont-de-Marsan Roquefort),
- la LGV avec les positions des gares.

3- 17 décembre : Réunion à la Commune de Dax avec M. PENE, Maire-adjoint chargé de l'urbanisme et Mme SCHAFF, responsable du secteur urbanisme, en présence de François LEVISTE.

La commune compte environ 22 000 habitants dans une agglomération de 58 000 hab.

La révision du POS est entamée depuis 2003 pour un PLU qui devrait être approuvé début 2010.

L'article 11, s'il ne paraphrase pas l'article R 111-21, reste généraliste et à minima. Il laisse une certaine liberté de négociation à la commission communale d'urbanisme.

En dehors de l'hypercentre protégé par une ZPPAUP, il n'y a pas actuellement de protection contre la destruction possible de **belles demeures des années 30** situées dans le centre ; celle-ci possèdent parfois de vastes jardins dans des secteurs urbains où la densité possible est élevée et rendent intéressantes des opérations immobilières. La commune adhère à l'idée de densifier mais aussi souhaite préserver les éléments d'architecture d'une période florissante. En attendant une étude éventuelle approfondie sur les immeubles concernés, le PLU prévoira un refus de démolition possible en fonction, au cas par cas, de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France.

L'artère qui relie la gare à Dax d'une part et à Saint-Paul-les-Dax d'autre part, fait l'objet de réflexions pour sa réhabilitation avec des outils qui sont portés par l'intercommunalité ou par chaque commune. La commune de Dax a, notamment, réalisé un relevé des façades et des occupations.

La commission communale d'urbanisme cherche à échanger sur les dossiers au niveau de l'avant-projet. L'architecte conseil de la DDEA y est convié. Elle permet un réel échange sur les projets. La

nouvelle réglementation de l'urbanisme (qui ne permet pas de modifier une demande en cours d'instruction) ne pose pas de problèmes puisque les dossiers sont vus en amont.

Peu de maîtres d'œuvre ne jouent pas le jeu : l'un d'eux avait déposé un dossier médiocre pour un immeuble en zone pavillonnaire et qui a suscité l'opposition des riverains (pétition 150 signatures). Le maire a opposé un refus, au titre notamment de l'article 11. En contentieux, le tribunal administratif n'a pas donné raison à la commune, mais le projet a finalement été abandonné.

Analyse faite sur les questions de qualité architecturale

La commune est très ouverte à l'accueil de projets originaux ou innovants mais constate que le lot commun des projets, c'est la **banalité**. « *On m'empêche rien, mais on ne nous propose rien d'original* ». Cette banalité se retrouve aussi bien dans les projets individuels que collectifs. Elle résulte, au moins partiellement, des économies recherchées dans la construction pour compenser le prix élevé du foncier.

Les questions thermiques, photovoltaïques, de construction en bois, n'ont pas conduit à une révolution dans l'acte de construire.

Pour F. Leviste, la simplicité des formes et des volumes qui en résulte souvent est préférable à une architecture qui se veut savante mais qui n'est que complexe et sans adaptations ou références par rapport aux lieux environnants.

ANNEXE 3

Compte rendu des éléments recueillis auprès de la DDEA des Pyrénées Atlantiques

1- État des lieux

Dans le département, sur 547 communes, 126 ont un POS ou un PLU en vigueur ; 23 communes instruisent elles-mêmes les autorisations d'urbanisme. Il n'existe pas de PLU « simplifié » sans article 11 ; mais dans 84 documents l'article 11 n'est qu'une paraphrase de l'article R111-21 ; seuls 42 documents comportent des prescriptions ou recommandations spécifiques au titre de l'article 11.

2- Analyse de la DDEA 64

Il apparaît que la qualité du travail réalisé sur les articles 11 des POS/PLU réponde aux critères suivants :

- les spécificités du territoire (pour les Pyrénées-Atlantiques : identité bâtie du Pays-Basque, zones de montagne notamment),
- les protections existantes sur le territoire communal : les communes concernées par une ZPPAUP, par des monuments historiques, par des sites inscrits et classés vont souvent réaliser un travail spécifique sur l'article 11 de leur PLU, et ce sur l'ensemble du territoire communal, au-delà des seuls secteurs faisant l'objet d'une protection,
- les travaux les plus aboutis sur l'article 11 correspondent souvent à un niveau d'implication fort de l'Architecte des Bâtiments de France lors de l'association à l'élaboration du document d'urbanisme,
- la compétence interne du bureau d'études planification en charge de l'élaboration du document d'urbanisme dans le domaine de l'architecture est également un critère important. La méthode de rédaction de l'article 11 est généralement la suivante :
 - le bureau d'études planification fournit un article 11 type basé sur l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme,
 - la discussion avec les élus porte sur ce qu'il convient de rajouter ou d'enlever à cet article 11 type.

Au niveau de la mise en œuvre du document d'urbanisme et de l'instruction des autorisations d'urbanisme, il convient d'être prudent avec des articles 11 de règlement très fouillés susceptibles de comprendre des dispositions illégales (en termes de définition des matériaux notamment) et de se

révéler excessivement bloquant pour les projets.

Dès lors, pour la DDEA, il apparaît que la solution la plus efficace consiste en :

- un article 11 du règlement qui ne cherche pas à tout réglementer,
- une charte architecturale annexée au document d'urbanisme qui fournira des préconisations destinées au porteur de projet afin de s'intégrer à l'identité bâtie locale.

Pour le responsable du service urbanisme de la DDEA, la pression de nombreux élus, notamment au Pays Basque, est importante pour le maintien d'une architecture qui s'inspire de l'architecture traditionnelle. Cela contribue à rendre difficile l'issue d'un projet innovant.

Contribution de la MIGT 6

Département de l'Ardèche

**Compte-rendu des entretiens en forme de prise de notes
par Jean-Pierre BOURGOIN et François MARIE – MIGT Lyon**

M. Jean-Luc DAGORN, Chargé d'études au Service Urbanisme et Territoire de la Planification territoriale à la DDEA de l'Ardèche

Entretien du 7 décembre 2009 à la DDEA

Dans le département, sur 339 communes, 159 ont un POS ou un PLU en vigueur. Sur ces communes, 159 instruisent les autorisations d'urbanisme par elles-mêmes, les 333 autres le font via les services et unités territoriales de la DDEA. Il n'existe pas de PLU sans article 11, mais pour 80% des documents d'urbanisme, l'article 11 n'est qu'une paraphrase, parfois minimale, de l'article R 441-20 qui comporte des prescriptions ou recommandations spécifiques.

J.-L. DAGORN, formé au Centre d'Études et d'Aménagement (CESA) de Tours, est en poste de longue date à la DDE de l'Ardèche. Sensibilisé aux problèmes d'architecture et d'environnement, il a en charge l'élaboration des POS/PLU en relation étroite avec les collectivités locales.

- Pour J.-L. DAGORN, la culture se perd on ne sait pas, on ne sait plus parler architecture. Les élus ont juste des réflexes de « protection », mais cela ne va pas au-delà de ce réflexe.
- Dans les phases d'élaboration des documents de planification, en fait, on ne parle pas d'architecture, c'est-à-dire de volumes, de formes, mais seulement d'aspect extérieur et la nuance est forte. Dans un département rural comme l'Ardèche, avec peu de secteurs véritablement urbains, la majorité des projets de constructions consiste en petite maison traditionnelle, néo-provençale.
- Dans les PLU, lorsqu'un « souci » d'intégration se manifeste, cela se traduit par une intervention sur les clôtures et les plantations, avec pour objectif de créer une certaine harmonie dans les zones pavillonnaires, complétée parfois par une réflexion sur les couleurs, sur les alignements, les gabarits, ou des préférences d'aménagement, pour trouver une cohérence d'aménagement, mais cela s'arrête là. Il n'y a rien sur l'épannelage, les génoises...
- Il y a eu des expériences d'articles 11 travaillés, comportant autorisations et interdictions, mais ceci s'est traduit par un grand nombre de refus au stade des demandes de permis de construire, imposant d'assouplir ces règles. En définitive, les règles de prospect par rapport à l'alignement et aux limites de parcelles sont plus fouillées.
- Dans le cas des bâtiments publics, lorsque la règle d'urbanisme existante pose problème, classiquement, on modifie la règle. Notamment le cas pour autoriser les toitures terrasses, et de façon plus récente, pour permettre les panneaux photovoltaïques ou le bac acier.
- Le Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche (qui concerne près des 2/3 du département) a une réflexion sur le traitement des constructions neuves et extensions, et a édité des livrets d'intégration des bâtiments. De son côté, l'ABF, qui est peu présent sur les PLU (Cf. infra), a lui aussi mis au point des fiches de recommandations. Dans les deux cas, il s'agit d'efforts pédagogiques, qui visent l'amont des projets.
- Il n'y a plus guère que sur le logement social qu'un effort sur la qualité architecturale peut encore être obtenu, mais dans la limite de budgets par nature contraints, notamment grâce à l'intervention de l'architecte et du paysagiste-conseil.
- La plupart des communes ont aujourd'hui une commission d'urbanisme, souvent ouverte aux compétences extérieures au conseil municipal, comme par exemple à un architecte résidant dans la commune, mais aussi à un géomètre, un notaire, un médecin... Il s'agit pour l' élu de ne pas être seul à décider. Il est rare que la commission ait pour objet de veiller à l'amélioration des projets se protège, mais on n'a pas pour objectif de faire de l'architecture.
- En fait, il n'y a plus véritablement de réflexion sur les constructions. On se limite à l'intégration, pour ne pas dire la dissimulation, des bâtiments, en essayant de gérer la perception visuelle qu'on en aura depuis la voie publique. Relève encore de ce souci d'intégration-dissimulation la protection de certains secteurs au moyen de zones inconstructibles, dont le résultat est le plus souvent d'isoler la maison au milieu de sa parcelle. On ne prend pas le risque de prévoir une accroche par une façade, qui ne reçoit pas d'accueil favorable, bien au contraire.
- Dans le département, en réalité, les chargés d'études ne croient plus en l'impact des démarches de type ZPPAUP ont encore un impact, mais il n'y a plus d'illusion sur celui de l'article 11. S'ensuit un certain découragement, et le sentiment d'un combat perdu contre la pavillon contemporain, qui avec son large rez de chaussée sans étage n'est pas en accord avec les constructions locales à pignons étroits et qui comportent un étage. Pour préserver le patrimoine vernaculaire, seule une démarche de type « caractère » qui s'accompagne de la mise au point d'un cahier des charges, permet de préserver un patrimoine urbain d'une certaine qualité connue et reconnue.
- Le principal souci est donc l'étalement urbain, qui découle de l'accumulation de pavillons à un seul niveau implantés de façon centrale sur la parcelle. Cette tendance est forte dans un département où la majorité des élus sont agriculteurs d'origine, où l'agriculture est en

déprise, et où la vente en foncier est une forme de valorisation des terres. Même si l'origine socio-culturelle des élus tend à évoluer, la pression des demandeurs de pavillons traditionnels reste forte.

- Les PLU sont donc surtout l'occasion de dégager en amont les enjeux de territoires, mais les formes urbaines et architecturales sont largement secondaires quand elles sont évoquées.

A retenir:

Le département de l'Ardèche, longtemps agricole, évolue vers une urbanisation résidentielle ou touristique qui se traduit par une banalisation des constructions néo-traditionnelles qui sont de plus en plus en désaccord avec les formes urbaines et architecturales anciennes induites par le relief montagneux.

La lutte contre l'étalement des constructions et la consommation excessive des sols fait passer l'enjeu de la qualité architecturale au second plan. Souvent les documents d'urbanisme s'emploient plus à obtenir une certaine homogénéité des espaces visibles des voies, donc s'attachent aux murs et clôtures, qui sont autant de masques d'un bâti devenu médiocre.

Mme Isabelle GERVET, Responsable du Bureau de l'Application du Droit des So Service Ingénierie des Territoires **Entretien du 7 décembre 2009 à la DDEA**

- Pour Mme GERVET, l'article 11 est souvent problématique, soit il est trop précis, et dans ce cas, il est incompris des instructeurs, notamment au niveau des enjeux, soit au contraire il est (souvent) trop lâche.
- Un article 11 détaillé se conçoit pour une zone spécifique, ayant un «cachet», mais il faut un article 11 compréhensible par le pétitionnaire comme par l'instructeur, et plutôt un article 11 compréhensible par lui-même, sans renvoi à des annexes, avec un vocabulaire simple, complet. Elle signale qu'il existe des articles 11 erronés, ne prenant pas en compte les types de bâtis locaux, car ce sont des copiés-collés de règlement emprunté ailleurs (ceci existe encore trop souvent).
- L'éventualité d'un article 11 vide ne la séduit pas, il faut des règles, même minimales, sinon, on en viendrait à une forme d'arbitraire, au besoin habillé à coup d'article R 111-21.
- Les architectes ne lisent pas le règlement, ou de façon incomplète, et ne cherchent pas à établir le volet paysager, car ils s'estiment légitimes dès lors qu'ils sont architectes. Le résultat, décevant, est qu'il y a en définitive peu de différence de qualité entre une notice architecturale établie par un architecte et celle établie par un vendeur de maisons sur catalogue. Et dans les deux cas, la notice traite le projet, mais rarement, ou de façon très insuffisante, son insertion dans le site.
- Mme GERVET considère qu'avec le renouvellement qu'ont induit les réorganisations récentes et en cours dans les services de l'Etat, les instructeurs ont évolué, plutôt dans le bon sens, même, il y a un certain renouvellement chez les élus, avec moins d'agriculteurs.
- Les communes ont la plupart du temps des commissions d'urbanisme, qui examinent les projets faisant l'objet d'une demande de permis de construire avant l'avis du maire, parfois il est demandé que des prescriptions de nature esthétique ou architecturales soient insérées dans l'arrêté de permis de construire, mais il n'y a pas de motivation clairement formulées pour ces prescriptions, qui sont néanmoins reprises dans la décision préparée pour le maire. La fragilité juridique de ces prescriptions est réelle, mais il n'y a pas de contentieux sur ce point.
- Il n'est plus fait de visite de contrôle de conformité, ce qui fait que des irrespects du projet initial ou des prescriptions édictées par une décision peuvent se produire sans être repérés, en compte sur l' élu pour surveiller sa commune.
- D'une manière générale, il n'y a pas de recours ayant pour objet unique ou partiel des problèmes de nature esthétique ou architecturale. Dans le même ordre d'idées, les relations avec l'ABF sont peu soutenues.
- Elle confirme que pour les constructions publiques, on adapte le règlement, ou on l'oublie, surtout si la règle n'a pas de sens (c'est notamment le cas des toitures terrasses). Pour le logement social, en fait les projets sont vus très en amont (parfois même au niveau de l'acquisition foncière) par l'architecte-conseil. En revanche, il est difficile d'influer sur les lotissements pour lesquels il n'est possible que de faire du conseil.

A retenir:

Pour être utilisable et utilisé, un article 11 doit être clair, simple, justifié, pour pouvoir faire partager le pourquoi de la règle.

Dans la pratique, l'article 11 n'est pas véritablement un obstacle pour l'architecture, la contrainte éventuelle étant le plus souvent modifiée ou oubliée pour les constructions publiques.

L'absence d'article 11 serait négative dans la mesure où elle permettrait des décisions arbitraires.

M. Philippe GANION, Architecte des Bâtiments de France et chef du Service Départemental de l'Architecture Patrimoine
Entretien du 7 décembre 2009 au SDAP

- En tant qu'architecte, P. GANION fait état de discours de confrères se plaignant de l'article 11, mais sans plus de précision sur la consistance de ces doléances.
- En ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme, il regrette que les effectifs de son service (un poste de collaborateur de catégorie A parti en retraite est vacant depuis un an, et il craint de le voir supprimé purement et simplement), ne permettent plus à son service d'être présent dans les commissions d'urbanisme pour l'élaboration de ces documents de planification.
- Il faudrait partir du paysage caractéristique et en décliner les fondements du règlement. Dans le rapport de présentation, le PADD sont vertueux, mais cela ne se traduit pas dans le règlement. C'est vrai que l'observation relève d'un métier, et la prescription en termes administratifs et juridiques d'un autre. Même dans les ZPPAUP (il y en a 7 dans le département), la question des volumes lui apparaît mal tranchée. Il s'agit essentiellement d'un problème culturel, manque de références culturelles dans les démarches d'urbanisme, d'où le n'importe quoi actuel.
- Pour lui, le contenu des documents d'urbanisme doit être limité dès lors que les enjeux ont été bien cernés. L'enjeu principal lui paraît être de maîtriser les volumes, ne pas étaler le bâti... Malheureusement, la construction neuve, telle qu'elle est généralement rencontrée actuellement, avec des volumes insatisfaisants induits par le parti pris du plain pied, est une catastrophe. Il en est de même pour les constructions publiques, notamment du fait de la prise en considération systématique et excessive des exigences d'accessibilité.
- Les services instructeurs ne lui paraissent pas prêts pour mettre en œuvre des règles appréciables, ainsi les toits terrasses systématiquement refusés, même quand de son point de vue, ils pourraient être admis.
- Tout autant que l'article 11, certaines règles présentes dans d'autres articles des règlements de documents d'urbanisme ont un impact sur l'architecture il cite ainsi les normes de stationnement, les retraits sur alignement, les règles de hauteur surtout, sans oublier les normes d'accessibilité et il anticipe des effets négatifs découlant du Grenelle notamment sur les menuiseries, l'isolation par l'extérieur, le photo-voltaïque...
- A ses yeux, la seule règle qui vaille encore d'être conservée et appliquée, est celle d'avoir des pignons plus hauts que larges, ce qui passe plutôt par l'article 10 sur les hauteurs que l'article 11. Il souhaite également pouvoir conserver la pierre sur au moins une façade, en accord avec les façades du bâti existant. Il convient qu'une certaine unité subsiste pour les toitures, et ne constate pas encore de problème majeur pour les matériaux des façades. C'est essentiellement sur les formes et volumes que se situent les erreurs majeures.
- Il est amené à rendre environ 15% d'avis défavorables (alors qu'il n'en donnait que 10% dans son précédent poste en Haute-Savoie) il dit se limiter, une plus grande sévérité le faisant probablement passer pour trop contraignant. Mais il comprend que les élus se battent pour la survie de leurs communes, éviter la désertification, et sont prêts à trop de concessions. Il constate aussi que l'Etat n'aide plus alors qu'il prescrit encore volontiers. Ce sont là autant de raisons d'un laisser-faire et laisser-aller dommageables, alors qu'il estime que le surcoût architectural d'un projet de qualité ne serait le plus souvent pas nécessairement important (il cite à nouveau sa demande d'un effort sur l'aspect d'une ou deux façades)
- En réalité, la question n'est pas tant celle du règlement ou de l'interprétation de la règle, c'est un problème de projet, sachant que les bons projets passent toujours.
- Interrogé sur la question des clôtures, il admet que si elles sont bien traitées, c'est un gage d'une certaine tenue de l'ensemble, d'une qualité urbaine minimale. Les élus sont plus attentifs aux espaces publics que s'ils s'intéressent aux espaces privés

A retenir :

Dans un département qui voit sa population se modifier fortement, et partant, l'habitat évoluer vers le résidentiel urbain ou de loisir, traduisant ainsi une perte de références culturelles et une tendance des élus à sacrifier bien des enjeux pour éviter la désertification, l'Architecte des Bâtiments de France en est arrivé à minimaliser ses exigences, en ne se battant plus que pour ce qui lui paraît essentiel, à savoir la volumétrie des bâtiments.

Ces constats, associés à un manque de personnel, l'amènent à ne plus guère s'impliquer en matière de documents d'urbanisme qui lui paraissent, dans le contexte ambiant, devoir être réduits dans leur consistance.

L'essentiel à ses yeux est de dégager les enjeux principaux et d'adopter des dispositions simples, susceptibles d'être relayées par les élus, vérifiées sans difficulté d'interprétation par les instructeurs, et acceptées par les constructeurs.

Dans ce combat, la consistance de l'article 11 ne lui paraît pas un enjeu réel ; il souhaite non une architecture originale, mais simplement une architecture qui s'intègre moins mal dans le bâti existant.

Synthèse

Dans le département de l'Ardèche, longtemps agricole, on constate une évolution vers une urbanisation résidentielle ou touristique que les élus, qui eux aussi sont de moins en moins des agriculteurs et laissent la place à des représentants de catégories socio-professionnelles plus urbaines, acceptent trop facilement pour éviter la désertification.

Cette tendance induit une banalisation de constructions néo-traditionnelles posées sur des parcelles de taille généreuse grâce à un coût du foncier avantageux, autant de constructions qui sont en réalité de plus en plus en désaccord avec les formes architecturales et urbaines anciennes induites par le relief montagneux.

Dans ces conditions, la lutte contre l'étalement des constructions de plain pied et la consommation excessive des sols fait passer l'enjeu de la qualité architecturale au second plan. Même l'Architecte des Bâtiments de France en est arrivé à minimaliser ses points de vigilance, pour se limiter au combat qui lui paraît essentiel sur la volumétrie des constructions en périmètre protégé.

Les documents d'urbanisme sont souvent réduits au minimum, y compris l'article 11 qui n'est fréquemment qu'une paraphrase minimaliste de l'article R 111-21, sans pour autant qu'on aille jusqu'à le supprimer car sa présence, même symbolique, rassure.

L'article 11, qui n'est pas le seul à impacter les projets, n'est pas plus un obstacle à la qualité architecturale que d'autres réglementations incontournables comme les normes de sécurité ou d'accessibilité.

Département du Rhône
Compte-rendu des entretiens en forme de prise de notes
François Marie

M. Victor-John VIAL-VOIRON, Vice -Président de l'Ordre Régional des Architectes

Entretien du 19 novembre 2009 au siège de l'Ordre

Pour V.-J. VIAL VOIRON, l'intervention des PLU a constitué une avancée. L'article 11 permet le dialogue avec l'autorité réglementaire qu'est l'élú qui n'a généralement pas de formation en matière architecturale, ni le recul nécessaire. Les vicissitudes du POS puis du PLU sur Lyon, avec l'absence de document applicable durant une période de 2 ans suite à un contentieux, période qui a été difficile.

En référence à un cas vécu (Bourgoin-Jallieu), il déplore l'impact des architectes-conseil (prévus par les PLU), qui deviennent parfois des « cons-frères » (!?!); pourtant, l'architecte-conseil pourrait être gage de qualité d'un projet s'il y a compétences des deux côtés. Il est plutôt favorable à une sorte de commission d'architecture conseil disposant d'une réelle indépendance en vue d'un réel dialogue. Du dialogue doit découler la cohérence, il faut penser au long terme, car l'architecture n'est pas un simple acte de consommation.

Il cite une « commission des façades » existant pour Lyon-ville, comprenant notamment un élu, le SDAP, la DRAC, un représentant des syndicats et gestionnaires, un autre pour les « façadiers »; cette instance permet des échanges, indépendamment et parallèlement à la procédure Déclaration de Travaux ou Permis de Construire.

L'ABF donne un avis, le plus souvent suivi aveuglément par l'élú, mais il cite quelques cas (dont celui de la médiathèque de Vaise à Lyon) où cet avis n'a pas été respecté.

Il évoque le mille-feuilles persistant de règles (ERP, accessibilité, sécurité,...) et la « simplification » du Permis de Construire en 2007 n'empêche pas les demandes d'exemplaires multiples (jusqu'à 12 à Lyon).

On parle SHOB-SHON, mais pas en volumes (ce qui se fait en Allemagne) pour éviter le « façading », penser en volumes, penser habitabilité, ceci dans l'esprit du Grenelle...

Il ne faut pas « démonter » l'article 11 car il permet le dialogue (à condition que ce ne soit pas un dialogue de sourds, ni du lobbying pur) souhaite un article 11 applicable par quartier homogène (et pas seulement à une zone « initiée ») en exemple le Boulevard des Etats-Unis à Lyon. En l'absence d'article 11 on est trop au large. Il faut une analyse en amont, mais il ne faut pas figer les choses avec un point de vue trop fermé.

Il ne trouve pas pertinente l'idée d'un article 11 minimal, mais renvoyant à des recommandations en annexe. Cela crée un pouvoir; il préfère un article contenant tout, sans être pour autant stalinien mais laissant des éléments ouverts, impliquant un dialogue, surtout là où il y a des enjeux. Il souhaite un article 11 suffisamment pointu sur 2 à 3 axes, notamment sur la vocation du secteur, et pas seulement sur les façades, afin de pouvoir s'intégrer à l'existant. Il faut quelques grands principes (cite la vocation d'éco-quartier, la question de l'accès des véhicules), c'est-à-dire des articles propres à chaque quartier, chaque secteur...

Article 11 et réhabilitation, restructuration, reconstruction faut permettre une certaine modernité, éviter la monotonie consistant à n'autoriser que des constructions pastiches d'existant (surtout dans le cas d'extension)

A retenir: l'article 11 ne doit pas être supprimé, ni décomposé en article réglementaire + recommandations annexes car cela en amoindrirait la force réglementaire.

L'article 11 devrait concerner un secteur homogène, découlant d'une analyse amont, et dégager les quelques axes majeurs à respecter ne doit pas être fermé, pour permettre l'intégration d'une architecture nouvelle dans l'existant.

Et surtout l'article 11 doit être une occasion de dialogue entre maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre et autorités réglementaires, en espérant un niveau de compétences suffisant des interlocuteurs.

M. Claude PILLONEL, Maire de Poleymieux Entretien du 19 novembre 2009 à la mairie de Poleymieux

M. PILLONEL est maire de Poleymieux (935 habitants) depuis plus de 20 ans (il cédera sa place à une adjointe aux prochaines municipales, tout en restant conseiller municipal); il a par ailleurs été antérieurement Vice-Président du Grand Lyon, chargé de l'environnement ou de la voirie selon la mandature en cours. A ce titre, il a participé à la rédaction des POS puis PLU; il évoque fréquemment l'article au travers de préoccupations environnementales, notamment les « continuités vertes » (≈ trames vertes) qu'il a promues pour préserver la faune sur une bande de 50 m par rapport aux axes de circulation, et qui ont ainsi permis d'assurer la continuité verte de Miribel Jonage jusqu'à Gerlan. Il insiste sur le fait que même en zone urbaine comme le Grand Lyon, on peut assurer la continuité verte.

Son approche de l'article 11 est très axée sur la préservation de l'environnement, ainsi que sur le patrimoine. À ce sujet les zones ou secteurs du PLU portant l'indice -p pour patrimoine pour lui, une certaine homogénéité du patrimoine bâti est à préserver (ex. zone UD1-p); ceci concerne la dizaine de constructions nouvelles autorisées chaque année dans la commune, ainsi que pour les travaux simplement soumis à déclaration.

Une commission d'urbanisme mixte (conseillers municipaux et autres personnes compétentes, notamment un architecte-conseil du Grand Lyon – c'est la commission la plus nombreuse de la commune, ce qui révèle l'intérêt qui lui est porté-), créée de longue date, examine les projets le plus en amont possible. S'il s'agit d'un avant-projet (i.e. avant dépôt de la demande de Permis de Construire), la commission (qui peut se réunir deux fois par mois), examine la proposition. En l'absence d'avant-projet, la commission signale les points ne donnant pas satisfaction. La commission, qui va sur place si elle estime utile, peut encore formuler des prescriptions complémentaires s'ajoutant à la proposition de décision préparée par le service instructeur qu'est encore la DDE. Le maire considère que la commission n'est pas dure,

mais elle est continue, c'est-à-dire qu'elle a été créée et fonctionne depuis plus de 20 ans, ce qui fait qu'elle est connue et que son intervention est admise.

5 points d'intérêt sont retenus visant à assurer la liaison entre l'histoire et aujourd'hui (sachant qu'un projet doit satisfaire au moins 3 de ces critères) :

- des volumes simples (carré, rectangle, forme en L)
- des tuiles vieilles ou mixtes (mais il précise qu'on a pu admettre d'autres matériaux, y compris les terrasses et les toitures végétalisées)
- la pierre jaune (caractéristique du secteur) moins en rappel sur un mur ou une façade ;
- pour éviter le pastiche, sont admises des discontinuités des ouvertures, qui doivent si possible rester plus hautes que larges
- le bois est toléré, à condition d'être posé verticalement.

Pour le maire, l'essentiel est de conserver l'esprit de la commune ; pour cela, l'article 11 est un appui fondé la légitimité de la commune à intervenir auprès du maître d'ouvrage.

Il y a bien un contentieux en cours, mais qui relève en réalité de la catégorie problèmes de voisinage, mais pas d'une difficulté générée directement par l'article 11.

Dans la discussion, le maire évoque la question des maisons sur catalogue, qui ne passent pas dans sa commune en raison de la configuration des terrains en pente.

Le maire nous a ensuite emmenés faire une visite de sa commune, nous montrant le caractère général de la commune, et certaines constructions récemment autorisées et construites, qui lui paraissent concilier le respect du caractère patrimonial de la commune, et admettre des architectures renouvelées (il précise que lui-même a pu avoir une position en retrait ou plus favorable que celle de la commission, mais il admet cette diversité).

A retenir: dans cette commune où le maire a entraîné son conseil à se soucier d'environnement et de qualité du patrimoine bâti, l'existence d'une commission d'urbanisme légitime l'intervention de l'autorité compétente auprès du maître d'ouvrage, si possible très en amont du dépôt de la demande de Permis de Construire.

L'article 11 est un appui qui apparaît indispensable aux yeux de l'élus pour conserver l'esprit de la commune tout en permettant une évolution maîtrisée grâce à l'examen au cas par cas des projets au sein d'une commission d'urbanisme large et ouverte aux compétences disponibles.

Mme Caroline PICOT, Responsable du Pôle Instruction Urbanisme (Arrondissement Urbain de la DDE du Rhône)

Entretien du 19 novembre 2009 à la DDE

L'unité de Mme PICOT instruit les demandes d'autorisations d'urbanisme des communes non autonomes du Grand Lyon, soit 29 des 55 communes incluses dans ce périmètre, sachant que le PLU est de la responsabilité du Grand Lyon. La DDE instruit les dossiers et prépare les propositions de décision qui sont de la responsabilité du maire.

Il existe sur le périmètre du Grand Lyon un PLU unique, comportant notamment 5 types de zones U (UA à UE), correspondant à 5 morphologies urbaines identifiées sur les 55 communes concernées. On dispose ainsi de règles générales, ce qui n'exclut pas pour autant des règles spécifiques, notamment pour Lyon et Villeurbanne. Il existe ainsi 31 sous-zones.

Une spécificité est que les règles générales comportent fréquemment des règles alternatives qui permettent de gérer des situations ponctuelles (ce sont en fait des situations quasi dérogatoires, qui sont alors appréciées avec l'appui de l'architecte-conseil du Grand Lyon). Cette observation vaut pour l'article 11, mais tout autant pour d'autres articles -qui ont un impact plus ou moins direct sur la qualité urbaine et architecturale- comme les articles 6, 7, 8 notamment, qui fixent les différents retraits. Les implantations quelque peu différentes de celles induites par les règles édictées dans ces articles peuvent être admises, voire imposées.

Dans la pratique, il n'y a pas d'article 11 vide ; on peut retenir que 80 % du règlement des articles 11 des différentes zones ou sous-zones découlent d'une approche particulière visant à tenir compte des spécificités du secteur, les 20 % reprenant grosso modo les préoccupations générales contenues dans l'article R 111-21. Cela se traduit par des articles 11 qui se veulent précis tout en faisant preuve d'une certaine concision (l'article UA 11 fait 3 pages).

Il y a des refus de Permis de Construire fondés sur certaines règles contenues dans l'article 11, comme celles relatives aux mouvements de terrain, ou aux toitures, mais il n'y a pas de refus relevant exclusivement des principes de l'article R 111-21.

La majorité des communes ont des commissions d'urbanisme, incluant fréquemment un architecte local résidant dans la commune. Au niveau du service instructeur, celui-ci consulte l'architecte-conseil du grand Lyon dans environ 10% des cas. En outre, il existe des communes qui, en plus d'un article relativement court, ont en annexe un cahier de recommandations (ce qui revient à ce qu'on aime bien). Cf. Charte des Monts d'Or).

A propos d'une éventuelle suppression de l'article 11, Mme PICOT considère que cet article constitue surtout un support de dialogue, et est

rarement une cause de refus. Mais elle a connaissance de quelques utilisations de cet article par des maires pour refuser ce qu'ils ne veulent ou n'aiment pas ; rares sont les élus qui font une utilisation plus positive de cet article. Mme PICOT n'a toutefois pas connaissance de contentieux soulevant le moyen de l'article 11, pas plus pour un refus que pour un octroi avec prescriptions. En fait, à l'occasion de contentieux, l'argumentaire du plaignant peut être complété par des arguments relevant de l'article 11, pour faire nombre, mais ces arguments ne constituent pas à eux seuls le fondement principal d'un recours, encore moins le fondement unique.

L'article 11 ne bloque pas un projet, il le fait évoluer par un dialogue qui permet de rapprocher les points de vue.

A retenir: sur le Grand Lyon, les dispositions de l'article 11 comportent fréquemment des règles et des dispositions de s'abstraire au cas par cas du caractère trop contraignant de ces règles et tenir compte des spécificités du site. Cela vaut d'ailleurs pour d'autres articles ayant un impact sur le projet architectural comme les règles de prospect.

L'article 11 apparaît d'autant moins bloquant qu'un dialogue entre constructeur et autorité compétente a pu s'engager en amont.

En cas de contentieux, il arrive que l'argumentaire d'un plaignant s'appuie sur l'article 11, mais ce n'est pas à titre unique ou principal s'agit d'un argument en quelque sorte surnuméraire.

Mme Christiane VOLLET, Instructrice du Pôle Instruction Urbaine Arrondissement Urbain de la DDE du Rhône)

Entretien du 20 novembre 2009 à la DDE

L'article 11 du PLU du Grand Lyon a été élaboré par cette dernière sans que les instructeurs de la DDE ne soient sollicités, ce qui est un regret.

En tant qu'instructrice (expérimentée, Mme VOLLET instruisant depuis un trentaine d'années), Mme VOLLET évoque la difficulté que représentent des règles un peu floues, qui la conduisent à consulter l'architecte-conseil de la COURLY lorsqu'une application à la lettre entraînerait un refus.

Elle n'a pas connaissance de refus basé sur l'article 11 seul.

L'article 11 lui paraît constituer une menace qui permet ensuite le dialogue.

Le contexte des réorganisations et évolutions des services tant au sein de l'Etat que des collectivités se traduit par une raréfaction des occasions de contacts et d'échanges avec les autres instructeurs et administratifs. L'instruction est devenue de moins en moins concrètes, les visites sur le terrain rarissimes.

Pour elle, l'article 11 apparaît être un garde-fou, à mi-chemin entre rien et l'article R 111-21.

A retenir: l'instruction des autorisations d'urbanisme a tendance à devenir de plus en plus administrative (la réforme de 2007 notamment va dans ce sens). Dans un contexte qui permet de moins en moins une approche personnalisée des projets, et encore moins depuis le terrain, l'article 11 présente surtout l'intérêt de permettre le dialogue entre intervenants (demandeur, Grand Lyon, municipalités, service instructeur).

M. Henri BERTRAND Grand Lyon Communauté urbaine, et Mme PISSIER Agence d'Urbanisme de Lyon

Entretien du 20 novembre 2009 dans les locaux du Grand Lyon

Le contenu de l'article est pour le Grand Lyon une préoccupation à l'ordre du jour depuis les années 90, à l'initiative de M. Henri CHABERT.

L'article 11 est un article réglementaire qui ne fait pas la qualité architecturale, mais il permet d'éviter les catastrophes à l'occasion d'énoncer de grandes directives. Il est intéressant non pour son contenu stricto sensu, mais pour le dialogue qu'il permet ainsi de faire le lien entre le PLU et l'ADS.

La règle écrite donne la légitimité pour asseoir les exigences d'une collectivité (avec les autres règles contenues dans les articles 7 et 8 notamment) des recommandations peuvent utilement compléter l'article à cet égard, on peut citer les périmètres d'intérêt patrimonial (les secteurs à indice -p évoqués par le maire de Poleymieux) qui permettent de préciser les attentes.

Mais il est vrai qu'on ne peut tout réglementer, et qu'il faut bien à un moment donné indiquer les valeurs sensibles à voir perdurer et prendre en compte ces sensibilités. Est évoquée également la notion de compatibilité avec les recommandations, plus que le respect strict de celles-ci. La règle ne fait pas la créativité, alors qu'elle peut la freiner. Il n'y a pas de règle véritablement bloquante essentiellement de règles attirant l'attention l'article 11 est un article générique.

Il existe sur le Grand Lyon des Commissions préalables au Permis de Construire, composées essentiellement de techniciens (même si un élu peut y être présent) qui examine les projets avant le dépôt de la demande d'autorisation ; ce dispositif permet de dresser une sorte de cahier des charges pour le projet, d'orienter le demandeur ainsi définis pour chaque projet le secteur, un diagnostic, et un résumé des valeurs essentielles à prendre en compte. L'avis consultatif ainsi mis au point vient compléter l'avis technique.

La question qui se pose est de savoir s'il faut aller plus loin encore dans les recommandations, voire prescriptions, pour être clair sans être enfermant.

Dans la mesure où les architectes-conseils (il y en a 9 sur le Grand Lyon) sont bien perçus, il n'y a pas de volonté de vouloir supprimer l'article 11. Jusqu'à présent, les responsables du Grand Lyon considèrent être parvenus à préserver la qualité de la ville sans empêcher ce construire, mais ils reconnaissent que cela ne va pas jusqu'à favoriser l'architecture contemporaine

A l'occasion de la prochaine révision du PLU (qui fera suite au nouveau SCoT), il y aura une réflexion visant à prendre en compte les principes du développement durable et les enjeux énergétiques, tout en continuant à développer la conservation patrimoniale (même si l'on

présentent des croisements difficiles entre développement des énergies renouvelables et conservation patrimoniale, et s'il faudra gérer conjointement densité et qualité de la vie.

Au regard du contentieux (qui représente un cinquantaine de cas par an), il n'y a pas de cas de recours fondé sur l'application de l'article 11.

A retenir: l'article 11 est un article réglementaire qui comme d'autres articles, 7 et 8 notamment, assoient la légitimité communale vis à vis des demandeurs. Sans orienter véritablement vers la qualité architecturale, il peut constituer un frein pour celle-ci, mais il permet aussi d'éviter les catastrophes.

Les règles ne peuvent tout dire, mais au moins peuvent-elles indiquer les valeurs essentielles avec lesquelles un projet devra être compatible.

Là encore, il est essentiels qu'un dialogue s'instaure le plus en amont possible du projet.

Un enjeu voire un défi à venir consistera à concilier respect des valeurs patrimoniales et mise en oeuvre des objectifs de développement durable, dont les énergies renouvelables.

M. Pierre FRANCESCHINI, Architecte des Bâtiments de France et chef du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine, et Samuel BOUVIER, son collaborateur

Entretien du 20 novembre 2009 au SDAP

A côté de l'article 11, il faut évoquer les articles 6 et 7, souvent issus d'un même copié-collé, qui ont un fort impact sur la forme urbaine et architecturale, et qui apparaissent parfois plus graves que l'article 11. Les «reculs pavillonnaires» ainsi définis ne sont jamais justifiés dans les documents préparatoires du PLU. De même, les alignements par rapport aux voies qui figurent dans les documents ne tiennent pas compte de la qualité des murs de clôture.

Si des architectes s'avancent à dire qu'il n'y a pas besoin de règle s'il y a un architecte-conseil qui contrôle le projet, le chef du SDAP considère que même à Lyon, avec ses 9 architectes-conseillers, le CAUE et même le SDAP, il faut un article 11 pour cadrer les points essentiels que sont notamment la topographie, les clôtures, les volumes, l'aspect. Il faut aussi distinguer le neuf de l'ancien, permettre l'architecture contemporaine...

Il cite par ailleurs des réglementations comme celle sur la sécurité incendie ou l'accessibilité dont l'application parfois intégriste ne va pas dans le bon sens.

L'instruction des autorisations d'urbanisme, que la réforme de 2007 n'a pas véritablement amélioré sur la plan qualitatif, est «pure et dure» dans la DDE, plus souple dans les communes. Mais il y a peu de contentieux, et l'article 11 n'est pas une source de difficulté, contrairement à ce que disent certains architectes.

En réalité, 70 à 80% des dossiers sont vus au stade d'avant-projet, durant les permanences assurées par les 3 ABF et les 4 techniciens du SDAP; ces séances, malgré la disponibilité qu'elles exigent, sont aussi l'occasion d'un dialogue qui permet d'améliorer le projet. Le dialogue doit avoir lieu avant la demande de Permis de Construire, pas pendant son instruction, car il est alors trop tard.

Pour M. FRANCESCHINI, il faut conseil et contrôle, qui ne sont pas contradictoires, mais complémentaires. Il faut une règle, mais trop fermée; il faut laisser une ouverture pour l'architecture contemporaine. Il évoque notamment la modification de périmètre de protection qu'il a mise en application à l'occasion de modification ou révision de PLU, qui permet de dispenser d'avis ABF dans les parties retirées du périmètre initial de protection.

Sur la question des capteurs solaires, M. FRANCESCHINI ne comprend pas qu'on ne puisse pas les interdire hors périmètre de protection «N'y aurait-il aucun intérêt hors périmètre?» demande-t-il (ceci lorsqu'il voit arriver des demandes pour des panneaux de 24m² traduisant uniquement la recherche de déductions fiscales).

De son point de vue, il faut un règlement sur l'architecture, qui allie contrôle et conseil, et pour cela, il lui paraît que la voie est celle de la communauté de communes qui peut payer un architecte-conseil.

A retenir: l'article 11 ne doit pas être pris isolément. D'autres articles ont un impact sur l'architecture des projets, en particulier ceux sur les «reculs pavillonnaires», sans oublier l'impact des réglementations comme la sécurité ou l'accessibilité.

L'article 11 permet de cadrer les enjeux essentiels, mais c'est surtout le dialogue au stade de l'avant-projet qui est essentiel. Il faut ainsi conseiller surtout, et contrôler de façon complémentaire, avec un esprit d'ouverture.

M. Serge ROBY, responsable du Service ADS Rive droite de la Ville de Lyon

Entretien du 20 novembre 2009 dans les services de la Ville de Lyon

Si le Grand Lyon est en charge de la planification, l'ADS reste du ressort de la Ville de Lyon, via la Direction de l'Aménagement Urbain, qui comprend le service de l'urbanisme appliqué avec 42 agents, dont 35 pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, laquelle ne se limite pas aux seules demandes d'autorisation, mais comporte également le suivi du chantier et va jusqu'à la conformité.

La mise en œuvre de l'article 11 se traduit par des séances où l'architecte-conseil de la Ville examine les projets, la commission de consultation préalable à laquelle participe l'ABF (en cas de projet en périmètre), et un élu d'arrondissement, mais aussi le coloriste et le paysagiste conseil intervient pour les projets significatifs, le tout sur la base d'une Charte de la qualité architecturale.

L'article 11 en place à Lyon n'est pas une approche territorialisée, ni même régionale. En fait une déclinaison, d'ailleurs relativement

courte, de l'article R111-21. En fait, à Lyon, on est plutôt en présence d'un mécanisme de négociation.

La négociation est quasi toujours satisfaisante, ce qui explique le très petit nombre de refus : une dizaine de refus seulement sur 800 projets examinés chaque année. Il y a 200 à 300 cas de recours gracieux, après examen, le recours devant le tribunal ne dépasse pas la dizaine.

En fait, une marge d'adaptation imprègne l'article 11, tout comme d'autres articles au demeurant. Cette marge de souplesse, combinée aux très nombreux documents explicatifs et pédagogiques dont disposent les services, permet de gérer la plupart des cas.

Un travail plus pointu a été entrepris sur certains secteurs (notamment ceux indicés URM) qui permet d'obtenir des césures dans les bâtiments, des étages d'attique. L'extension de cette réflexion aux autres zones lors de révision du PLU sera aussi l'occasion d'avoir une réflexion sur les nouveaux matériaux, la prise en compte des objectifs écologiques (isolation extérieure, intérieure, volets roulants...).

L'idée d'un article 11 réduit, et accompagné d'un cahier de recommandations n'est pas rejetée, mais il y a besoin d'un outil opposable.

A retenir: l'article 11 est en sa forme actuelle une déclinaison de l'article R 111-21.

Comportant une part d'adaptation, il doit être surtout l'occasion d'une négociation avec les conseils de la Ville, qui s'efforce par ailleurs d'avoir une action pédagogique en amont des demandes.

Dans certains secteurs, la Ville expérimente une réglementation plus élaborée, prenant encore les évolutions de matériaux et les nouvelles attentes en matière écologique.

Là comme ailleurs, c'est essentiellement le dialogue en amont des projets qui importe.

Synthèse

L'article 11 n'est en fait pas le seul à avoir un impact sur la qualité architecturale et urbaine, les articles réglant les retraits, les volumes et les hauteurs ayant une portée toute aussi significative, voire plus encore, que l'article sur l'aspect des constructions.

L'article 11 reste pour la majorité des acteurs de la chaîne des projets d'architecture et d'urbanisme un outil réglementaire qui fonde la légitimité des décisions de refus lorsqu'un projet apparaît ne pas offrir les garanties nécessaires de respect du patrimoine bâti.

Les responsables, quel que soit leur niveau d'intervention, ne voient pas comment se passer de cet outil qui permet d'éviter les catastrophes, et l'idée même d'absence d'article 11 leur apparaît difficilement concevable, tant la nature administrative de notre société a horreur du vide réglementaire.

Ceci dit, tous les acteurs s'accordent pour dire que c'est en dernier ressort qu'il faut avoir recours à l'article 11 pour sa force réglementaire et fonder sur lui un refus, qui heureusement reste peu fréquent.

En fait, tous considèrent que le bon usage de l'article 11 –et des autres articles réglant l'implantation et la volumétrie des projets évoqués plus haut - consiste à dégager, à partir d'une analyse préalable réalisée avec les compétences requises, les orientations patrimoniales majeures d'un secteur bâti homogène, et définir quelques principes visant à les préserver. Il est volontiers admis qu'il puisse être fait une application nuancée de ces dispositions, le plus souvent au cas par cas.

Alors que le contexte de l'instruction des actes d'urbanisme tend à devenir de plus en plus administratif et contraint dans le temps, notamment depuis la réforme de 2007, et une fois constaté que la période d'instruction de la demande de Permis de construire ne permet plus autre chose que dresser un bilan administratif de conformité à nombre de réglementations, il apparaît à tous les intervenants que seul un dialogue, le plus en amont possible, entre les porteurs d'un projet et les responsables, peut permettre de concilier les désirs des premiers, et les préoccupations des seconds. Qu'il soit en effet minimal ou hypertrophié, l'article 11 ne peut tout dire, et ne remplacera la rencontre entre les acteurs, et le dialogue, volontiers pédagogique, qui s'instaure.

- L'acte de construire est en fait un véritable parcours du combattant, qui consiste à s'accommoder avec plus ou moins de facilité à des réglementations et contraintes de toutes sortes, dont entres autres
 - le programme et les attentes de la maîtrise d'ouvrage
 - le budget prévisionnel de la maîtrise d'ouvrage
 - les caractéristiques physiques du terrain (géométrie de la parcelle, topographie, géologie, exposition à l'ensoleillement, aux vents
 - les conditions d'équipement du terrain (desserte par les réseaux, accès à la voirie)
 - il n'est pas jusqu'au voisinage qui n'ait éventuellement une incidence (positive ou négative d'ailleurs)

- L'acte de construire est en fait un véritable parcours du combattant, qui consiste à s'accommoder avec plus ou moins de facilité à des réglementations et contraintes de toutes sortes, dont entres autres
 - le programme et les attentes de la maîtrise d'ouvrage
 - le budget prévisionnel de la maîtrise d'ouvrage
 - les caractéristiques physiques du terrain (géométrie de la parcelle, topographie, géologie, exposition à l'ensoleillement, aux vents
 - les conditions d'équipement du terrain (desserte par les réseaux, accès à la voirie)
 - il n'est pas jusqu'au voisinage qui n'ait éventuellement une incidence (positive ou négative d'ailleurs)

Une fois ces conditions existantes recensées, le projet doit satisfaire à nombre de contraintes qui ne trouvent pas leur origine dans un règlement d'urbanisme, mais découlent d'autres origines

- les règles du Code Civil
- les réglementations spécifiques sont multiples, et s'appliquent selon la nature et les finalités du projet : il y a aussi des règles de sécurité (éditées par les services d'incendie et de secours), des règles sanitaires (notamment pour les établissements de restauration et hôtellerie, des règles de sécurité routière (pour les accès en particulier), des règles de l'urbanisme commercial, et l'on doit en oublier.
- il ne faut omettre les contraintes découlant des modalités de mise en œuvre des matériaux (on ne fait pas les mêmes projets avec la pierre, le ciment, le métal, le bois, le plastic, que ce soit pour le gros œuvre, pour le second œuvre, ou pour les finitions...)
- ne négligeons pas non plus les capacités, et les limites, de la maîtrise d'œuvre...
- enfin, n'oublions pas les attentes et prérogatives des autorités administratives, que ce soit les conseils avant décisions, et a fortiori le décideur lui-même (élu ou représentant de l'Etat).

La plupart de ces contraintes, qui constituent un mille-feuilles, ne peuvent guère être modifiées ou amendées, mais plus elles apparaissent comme des normes, moins il est possible de s'en affranchir.

- La réflexion porte essentiellement sur les articles 11 des POS/PLU, mais c'est une approche quelque peu réductrice de la problématique. En effet, les autres articles des POS/PLU et des règlements semblables (depuis le RNU jusqu'au règlement de Secteur Sauvegardé, en passant éventuellement par les règlements de lotissement) ont eu aussi des effets plus ou moins contraignants, ou peuvent être perçus comme tels. Ainsi en est-il des articles réglementant les prospects par rapport à l'alignement, vis à vis des limites du terrain, entre deux bâtiments sur un même terrain, ainsi que les règles définissant les hauteurs (au faîtiage, à l'égout de toiture, du niveau rez-de-chaussée par rapport au terrain naturel...) oublier les règles de densité (emprise au sol et COS)même les règles de stationnement des véhicules, ou d'espaces verts peuvent induire des contraintes plus ou moins fortes. C'est donc bien plus que l'article 11 dont il s'agit forçant le trait, il est possible de poser la question de l'impact de l'ensemble des règles des POS/PLU sur la création architecturale.
- Pourquoi les règles d'urbanisme, et parmi elles, celles de nature esthétique comme celles figurant dans les articles 11 des POS/PLU, seraient-elles plus insupportables que les autres ? Leur incidence est-elle par nature négative, ou au contraire, ne contribueraient-elles pas à l'insertion du projet dans le milieu urbain et l'environnement ? Pourquoi s'en affranchirait-on, voire les supprimerait-on, plus que les autres ?

■ Contrairement à ce qui est fréquemment avancé, les règles contenues dans les articles 11 des POS/PLU ne doivent pas être regardées comme une transposition, même plus ou moins fidèle, de l'article R 111-21 du Code de l'Urbanisme.

En effet, l'article 11 de POS/PLU est ~~est~~matif alors que l'article R 111-21 est ~~est~~correctif.

Si l'on met de côté le cas, qui n'est pas exceptionnel malheureusement, où l'article 11 ne fait que reproduire, parfois au mot près, le contenu de l'article R 111-21, et dans ce type de situation, l'article 11 n'ajoute rien à l'article du RNU, normalement l'article 11 découle d'une analyse du patrimoine et des paysages de la commune, et d'une réflexion visant à dégager les grands traits de la conservation de cette richesse initiale et à définir les modalités d'une intégration harmonieuse des constructions nouvelles.

Ainsi issu d'une réflexion qualitative et prospective, l'article 11 pré-existe au projet architectural. L'auteur de ce projet est censé avoir tenu compte de cette règle connue : la règle de l'article 11 présente un caractère général valable pour tous les projets présentés postérieurement à son édition.

Au contraire l'article R 111-21 permet de corriger a posteriori un projet forme de «réserves», et même de le refuser «si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales».

Il est donc possible de dire sur la base connue avant élaboration et présentation du projet, d'une appréciation portée par l'autorité compétente, appréciation dont les tenants et aboutissants ne sont pas ou très mal définis. C'est une règle plus générale encore que celle de l'article 11 puisqu'elle est applicable sur l'ensemble du territoire communal (et même national). L'article R111-21 ne peut être utilisé qu'au cas par cas, à l'issue d'une réflexion particulière au projet concerné et dont on doit trouver la traduction dans les considérants de la décision.

Une observation doit au surplus être ajoutée pour compléter et conforter cette distinction entre article 11 et article R 111-21 : quand bien même un projet satisfait-il aux dispositions de l'article 11, il peut encore et toujours être rejeté, ou amendé, sur la base de l'article R 111-21. Cet argument peut être formulé autrement dans le cas d'un contentieux relatif à l'aspect extérieur d'une construction, si l'on se réfère à l'article 11, le juge vérifiera le respect ou non des dispositions de cet article 11, alors qu'en l'absence de PLU, lorsqu'il aura à examiner le moyen tiré de l'article R 111-21, il lui faudra aller sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation. Juridiquement, le raisonnement diffère quelque peu, quand même au fond les objectifs qualitatifs de l'article 11 comme de l'article R 111-21 sont similaires.

Contribution de la MIGT 7

Résultat de l'enquête menée dans le **BAS RHIN**
Didier CAUVILLE - Mireille SCHMITT

Aspect quantitatif :

Le département comprend 526 communes :

- 382 dotées de POS/PLU
- 67 de cartes communales
- 77 soumises au RNU.

		Commentaires
Nombre de POS/PLU examinés:	18	<p>Secteur urbain : Strasbourg et 7 des 28 communes de la Communauté Urbaine 1 commune d'env. 20 000 hab + 1 d'env 10 000 hab</p> <p>Bourgs : 5 communes entre 2500 et 4000 hab</p> <p>Secteur rural 3 petites communes dont 1 en secteur plutôt péri urbain et 2 en secteur rural, étant précisé que le Bas Rhin (et l'Alsace en général) est un petit territoire très urbanisé.</p>
Fréquence de l'absence d'art. 11	0	Article systématiquement présent
Fréquence des art. 11 citation ou paraphrase de l'art. R 111-21	15	L'absence de paraphrase de l'art R111-21 paraît être le cas de POS/PLU plutôt anciens (1985-90) et la rédaction de l'art. 11 laisse penser qu'il y a une vraie réflexion sous jacente.
Fréquence des art. 11 comportant des prescriptions et/ou recommandations	18	Elles concernent souvent les toitures (pente, matériaux) les clotures

Le service ne nous a pas fait part de l'existence de contentieux portant sur l'article 11.

Aspect qualitatif :

- Bien que facultatif, l'article 11 est systématiquement renseigné. C'est souvent , selon nos interlocuteurs, une sorte de geste politique rassurant d'affirmation de l'identité locale . On retrouve souvent ce volonté de règlementer dans des communes où on accusait antérieurement l'Etat d'être trop prescripteur.

- De l'avis général de nos interlocuteurs, réduire la question de la qualité architecturale à la problématique de l'article 11 est trop réducteur.

Selon le Président de l'Ordre des Architectes et l'architecte conseil, ce n'est pas l'article 11 qui a un impact majeur sur la création et la qualité (ou la non qualité) architecturale. « Dans l'article 11 on s'adresse à l' élu » plus ou moins conservateur et « c'est un argument pour ses électeurs » alors que les véritables enjeux se situent dans les autres règles du PLU telles que prospect, hauteurs, emprise au sol, etc... qui font la ville.

- Ces règles peuvent être un frein à la création d'autant que le PLU n'est en général pas fondé sur un véritable projet urbain. Davantage que des règles de hauteurs, densité...ce sont des gabarits qu'il faudrait inscrire dans les PLU.
- L'un de nos interlocuteurs met en cause le principe même du zonage car il créerait des sortes de ghetto en séparant trop nettement les fonctions.
- La qualité de la rédaction des PLU est également mise en cause; les règles sont écrites de manière à permettre un « contrôle quasi mécanique ». L'un de nos interlocuteur a proposé « une rédaction des règlements plus incitative que coercitive » (ce qui, à mon avis, est une mauvaise compréhension du caractère normatif du règlement)
- « L'article 11 est là pour arrêter le pire, non pour promouvoir la qualité » (architecte conseil). Exemple: façade « au kilomètre ». En contre-partie , l'excellent projet a parfois du mal à passer, surtout s'il fait polémique.
Mais l'article 11 sert souvent également au dialogue constructif dans la mesure où il sert d'argument pour refuser un projet qui ne convient pas.
- Mais tout dépend de l'utilisation qui en est faite .
On nous cite le cas d' un architecte appartenant aux services municipaux utilisant la menace de l'article 11 pour régler des comptes , faire refaire constamment des projets de ses collègues.
D'une manière générale il y a peu de refus de permis de construire fondés sur l'article 11 du PLU.
- Sur le degré de précision que devraient présenter les dispositions de l'art.11, les

avis divergent. Des doutes sont émis également sur son impact effectif sur la qualité architecturale qui ne serait pas moindre dans les communes non dotées de PLU (et d'article 11 par conséquent).

- Dans certaines communes des commissions d'examen des projets sont mises en place. Elles fonctionnent bien dans l'ensemble et paraissent bien acceptées. Selon l'un de nos interlocuteurs, leur généralisation serait à envisager.

Apport du Grenelle :

Les élus sont très réceptifs aux questions environnementales et les architectes estiment que cela leur donne davantage de liberté et des possibilités pour faire accepter des architectures plus innovantes; est cité l'exemple des toitures - terrasses végétalisées mieux tolérées.

Mais il existe des difficultés réglementaires avec les panneaux photovoltaïques notamment. Par exemple ils ont été refusés dans une commune au motif que l'article 11 du PLU impose une toiture en tuile ou en matériaux dont la couleur rappelle la terre cuite.

En conclusion, ce que déplorent essentiellement nos interlocuteurs est l'absence de véritable projet urbain dont le PLU serait la traduction.

L'article 11 est souvent considéré comme un outil pouvant faciliter le dialogue à l'amont du dépôt du permis de construire et ne paraît pas être un frein majeur à la création architecturale.

Personnes rencontrées :

- Mathieu LAPERELLE Président de l'Ordre Régional des Architectes
- Xavier LIEBAR Architecte Conseil de la DDE
- Christophe BALLEZ BAZ Référent Territorial Alsace Centrale (DDE)
- Maryse LUXEREAU Référente Territoriale Territoire de Saverne(DDE)
- Frédérique ANCEL Instructrice ADS (siège DDE)
- Jacques SOCCAJA Chef ADS (DDE)

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45