

N° 416
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1985.

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; M. Guy Allouche, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Jacques Toutain, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 2265, 2481 et in-8° 725.

2^e lecture : 2692, 2737 et in-8° 804.

Sénat : 1^{re} lecture : 158, 273, 281 et in-8° 103 (1984-1985).

2^e lecture : 354 et 380 (1984-1985).

Bâtiment et travaux publics.

SOMMAIRE

	Page
Introduction	3
Les raisons de la saisine pour avis en deuxième lecture	3
Conclusion	6
Annexe n° 1 : Les sociétés d'architecture dans la loi sur l'architecture	7
Annexe n° 2 : Extrait du rapport n° 19 (1983-1984) de M. Paul Séramy	9
Annexe n° 3 : Note sur l'enseignement de l'architecture et sur les intentions du gouvernement	11

Mesdames et Messieurs,

Il n'est pas d'usage que, pour avis, en deuxième lecture, votre commission des Affaires culturelles se saisisse à nouveau d'un projet de loi.

Nous considérons qu'à ce stade de la procédure les deux Assemblées sont éclairées sur notre point de vue. Et que, de toute façon, le Sénat a statué. Il appartient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les points qui demeurent en discussion. Votre commission des Affaires culturelles n'avait donc pas l'intention de revenir sur le présent projet.

Il se trouve qu'en l'occurrence nous ne pouvons pas respecter notre principe d'abstention. Si nous rompons avec une règle de bonne méthode législative, c'est que le Gouvernement a introduit, en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, *trois articles tout à fait étrangers* à l'objet du texte dont nous avons débattu, le 21 mai dernier, et qui revient devant nous, aujourd'hui.

Les dispositions nouvelles qui nous sont ainsi proposées — d'une manière inattendue — relèvent de notre domaine de compétence. La commission des Affaires économiques a bien voulu en juger ainsi et son rapporteur a poussé la courtoisie jusqu'à demander à ses collègues de s'en remettre à notre avis. Je lui présente ici l'expression de notre gratitude.

Votre commission ne s'est donc pas saisie des articles sur lesquels elle s'est exprimée en première lecture, mais **seulement des articles nouveaux, numérotés 21, 22 et 23.**

Les deux premiers (21 et 22 nouveaux) intéressent **l'exercice de la profession d'architecte**, telle qu'elle a été déterminée par la **loi du 3 janvier 1977**. Le troisième et dernier (n° 23 nouveau) porte sur **l'enseignement de l'architecture.**

*
* *
*

L'introduction en deuxième lecture de ces articles, étrangers à l'objet du texte même est inadmissible. Votre commission des

Affaires culturelles s'élève vivement contre un procédé particulièrement contraire à une confection rationnelle des lois.

Sur les articles 21, 22 et 23 nouveaux, les députés ne pourront pas connaître de la position des Sénateurs. Il appartiendra seulement à la Commission mixte paritaire d'examiner nos propositions.

Aux termes de l'article 48-3 de notre règlement, un article additionnel n'est pas recevable s'il n'est pas proposé dans le cadre du projet de loi. Cette disposition est claire. Et elle est fort sage. Le règlement de l'Assemblée nationale comporte un article (n° 98-5) similaire. Il est infiniment regrettable que le Gouvernement ne se soumette pas à la règle commune.

Quelles raisons ont déterminé le Gouvernement à déposer, par voie d'articles additionnels, les dispositions en question ?

Pour les deux premiers articles, votre rapporteur a eu quelque mal à obtenir des informations précises. Comme on le sait, le Gouvernement prépare depuis de long mois une **réforme de l'architecture** dont on ignore d'ailleurs les principes directeurs et les contours. Une négociation a été engagée avec les architectes et, en particulier, avec le Conseil de l'Ordre.

Le projet de loi instituant la réforme de l'architecture aurait dû être déposé **en même temps** que le texte dont nous débattons. Nous avons suffisamment déploré ce *manque de coordination*, lors du débat de première lecture. Apparemment aucun accord global n'est intervenu entre les partenaires, ce qui a suspendu la rédaction du projet. Il semble toutefois qu'il y ait convergence sur *quelques points* : c'est très probablement parce que le Ministre et les architectes viennent de s'entendre sur ce minimum, que ce minimum a été inséré, en deuxième lecture, dans le projet de loi qui nous occupe, bien qu'il n'y ait aucun rapport entre les objets.

Quant à l'article 23 qui est, lui aussi, dépourvu de tout lien avec la maîtrise d'ouvrage publique, on ne voit absolument pas pourquoi le Gouvernement est si pressé de la faire adopter par le Parlement.

Lors de l'examen du projet de loi de M. SAVARY sur l'enseignement supérieur, notre rapporteur, M. Paul SERAMY, avait fait état des assurances qu'à l'époque le ministre tuteur de l'architecture avait données aux étudiants.

Il n'était pas question que le projet de loi Savary soit étendu aux unités pédagogiques d'architecture. Nous avons donc lieu d'être surpris d'une extension inattendue devenue si pressante.

Dans la mesure où cette application ne peut prendre effet dès la prochaine rentrée, on ne voit vraiment pas pourquoi il faudrait la voter si longtemps à l'avance.

CONCLUSION

Les dispositions qui nous sont proposées n'ont évidemment aucun rapport avec l'objet d'un texte consacré à la maîtrise d'ouvrage publique.

En outre, il ne semble pas qu'il y ait urgence. Le Gouvernement sera appelé ultérieurement à soumettre au Parlement d'autres dispositions. Il sera temps alors d'en débattre.

*
* * *

Comme on voit, l'hostilité de la commission des Affaires culturelles à l'adoption des articles 21, 22 et 23 (nouveaux) ne préjuge absolument pas de sa position sur le fond.

La commission tient d'ailleurs à réaffirmer, par la voix de son rapporteur, son attachement à la défense de la profession d'architecte et aux principes de sauvegarde posés par la grande Charte du 3 janvier 1977.

Quant à l'enseignement de l'architecture, nous n'avons pas pu réexaminer sa situation dans le temps extraordinairement bref qui nous était imparti.

S'il se trouve que sur le fond tout le monde puisse tomber d'accord et qu'il y ait urgence manifeste, une autre démarche s'impose : rien n'empêche le Gouvernement de déposer un projet de loi restreint qui reprendrait les trois articles litigieux. Un autre moyen s'offre à lui : susciter une proposition d'origine parlementaire. Quelle que soit la voie choisie, l'Exécutif est en mesure de faire passer rapidement le texte. Il lui appartient d'en inscrire éventuellement l'examen à l'ordre du jour de la session extraordinaire qui s'annonce.

*
* * *

Pour toutes ces raisons, votre commission des Affaires culturelles a donné un **avis défavorable** à l'adoption des trois articles en question, numérotés **21** (nouveau), **22** (nouveau) et **23** (nouveau).

Annexe n° 1

Les Sociétés d'Architecture dans la loi sur l'Architecture (N° 77 - 2 du 3 janvier 1977)

Les caractéristiques des professions libérales s'opposent traditionnellement à l'exercice de celles-ci en société.

Toutefois pour des raisons qui tiennent au caractère onéreux des installations, à la multidisciplinarité des connaissances et des techniques, il s'est avéré que la société pouvait permettre une meilleure organisation du travail et un meilleur rendement.

Dans ce but, la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture a autorisé les architectes à constituer entre eux ou avec d'autres personnes physiques des sociétés d'architecture. Celles-ci peuvent prendre les formes suivantes :

— Sociétés civiles professionnelles ou interprofessionnelles régies par la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 modifiée (à l'exclusion de l'article 2, alinéa 2 de ladite loi).

— Sociétés anonymes ou à responsabilité limitée régies par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée.

— Ces sociétés peuvent se placer sous le régime de la coopération prévu par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

Ces sociétés d'architecture ont un certain nombre de points communs (article 12 de la loi du 3 janvier 1977).

Ce sont avant tout des personnes morales ayant pour objet l'exercice de la profession d'architecte. Elles peuvent grouper des architectes inscrits à différents tableaux régionaux.

Quelle que soit la forme sociale adoptée, tout associé architecte répond sur l'ensemble de son patrimoine des actes professionnels qu'il accomplit pour le compte de la société. Celle-ci est solidairement responsable avec lui des conséquences dommageables de ses actes.

Toute société d'architecture doit être inscrite à un tableau régional des architectes et communiquer au Conseil régional ses statuts et la liste de ses associés, ainsi que toute modification apportée à ces statuts et à cette liste.

Les sociétés d'architecture constituées sous la forme S.A.R.L. ou S.A. doivent se conformer aux règles définies à l'article 13 de la loi du 3 janvier 1977 ; à savoir :

- les actions de la société doivent revêtir la forme nominative,
- plus de la moitié du capital social doit être détenue par des architectes,
- l'adhésion d'un nouvel associé est subordonnée à l'agrément préalable de l'assemblée générale statuant à la majorité des 2/3,
- aucun des associés ne peut détenir plus de 50 % du capital social,
- le président du Conseil d'Administration, le directeur général s'il est unique, la moitié au moins des directeurs généraux, des membres du directoire et des gérants, ainsi que la majorité au moins des membres du Conseil d'Administration et du Conseil de Surveillance doivent être des architectes.

Si l'on veut résumer d'une façon générale les avantages et les inconvénients des S.C.P. et des sociétés commerciales on peut dire que l'avantage de la S.C.P. consiste en :

- ce qu'elle est plus simple à constituer qu'une société commerciale (notamment quand l'architecte apporte un cabinet à une S.C.P.),

- les droits d'apports sont moins importants,
- il n'est enfin pas nécessaire de disposer d'un capital minimum.

Toutefois la S.C.P. présente un gros inconvénient : l'architecte est soumis au régime fiscal des professions libérales. Il lui est en effet impossible au plan fiscal d'être salarié d'une S.C.P., et ce contrairement aux sociétés commerciales. Sur le plan social, les architectes restent affiliés au régime des professions libérales, conformément à l'article 35 de la loi du 3 janvier 1977, mais cette règle s'applique tant pour les S.C.P. que pour les sociétés commerciales.

Annexe n° 2

Extrait du rapport n° 19
Sénat (Première session ordinaire de 1983-1984)
fait au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet
de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence,
sur l'enseignement supérieur

Par M. Paul SERAMY

Un cadre législatif somptueux pour des décrets incertains.

Précis là où il ne faut pas (par exemple, dans les définitions inutiles ou dans le partage en cycles), mais pas là où il le faut, le projet laisse en blanc l'essentiel d'une loi, c'est-à-dire le régime applicable.

Le projet opère un inquiétant transfert de responsabilité de la loi au décret. Le Parlement est invité à signer un chèque en blanc ou à accorder un blanc-seing au Gouvernement.

Entre utopie et réalisme, il est urgent d'attendre.

Votre Commission se demande si la longueur de la concertation ne serait pas déjà révélatrice d'hésitations ou d'atermoiements. Ce texte porte d'ailleurs assez nettement la marque d'un conflit qui oppose l'idéologie et le réalisme. Il semble que l'élaboration du projet ait connu un processus en deux temps :

— *L'idéologie pousse à un égalitarisme absolu.*- La généralité des ambitions du texte, les dimensions de son champ d'application, trahissent une intention première, qui était de refondre l'enseignement supérieur dans son ensemble. La réforme a voulu être globale. Parmi les inspirateurs du projet, il n'en manquait pas qui souhaitaient supprimer la dichotomie de l'enseignement supérieur entre universités et grandes écoles. Ils voulaient « réduire la fracture ». Un égalitarisme farouche incite à loger tout le monde à la même enseigne, à prévoir la même règle pour tout le monde, à imposer un modèle ou un moule unique. Voilà un sentiment bien français. Ce trait de notre tempérament national vient sans doute d'une réaction contre l'anarchie gauloise. César vient mettre de l'ordre. Et voilà le moteur même de la centralisation.

— *En sens contraire, le réalisme commande de multiplier les dérogations.*- Quels que soient les reproches de détail que l'on puisse leur adresser, les grandes écoles fonctionnent bien. Il est absurde d'y toucher. « *Quieta non movere* ». Que faire ? Soumis à deux tendances opposées, le rédacteur se donne du temps. Il est urgent d'attendre. Comme il serait bon de ne pas décider ! On voit l'évolution : au départ, il est question de tout changer *par la loi* ; ensuite, on se résigne à réduire la part tranchée par elle ; finalement, on remet à plus tard, et en écartant le Parlement, le choix de la solution. *Le Parlement est prié de déléguer*. Juridiquement, l'application du texte exigera environ une soixantaine de décrets. Le ministre peut tout faire.

Le chef-d'oeuvre du projet de loi est sans doute la rédaction initiale de l'article 9 (qui porte le n° 11 dans le texte définitif).

On y lit : « *Les dispositions des titres II, III et IV ci-dessous relatives aux formations supérieures et aux établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministre de l'Education nationale peuvent être étendues par décret, en totalité ou en partie, avec le cas échéant les adaptations nécessaires, aux secteurs de formations et aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent de l'autorité ou du contrôle d'autres ministres.* »

On notera les mots significatifs :

« peuvent être étendues par décret »
« en totalité ou en partie »
« avec le cas échéant les adaptations nécessaires ».

Les précautions de style sont extrêmes. On voit que le rédacteur craint d'enfermer le Ministre dans une quelconque limite. Il lève tous les obstacles.

— Cette disposition inquiétante était dans une large mesure inutile. Le Gouvernement est déjà habilité par la loi d'orientation à réformer, en fonction des principes posés par celle-ci, les établissements publics d'enseignement supérieur autres que les universités. Le partage qu'opèrent les articles 34 et 37 de la Constitution réserve de plus au Parlement la seule détermination « des principes fondamentaux » de l'enseignement.

Dans le cadre constitutionnel et législatif actuel, le Ministre des armées serait en droit de modifier assez profondément le régime de l'Ecole polytechnique. L'obstacle est politique, non juridique.

Légiférer pour déléguer ?

Il apparaît curieux et paradoxal que le Parlement soit invité à voter une disposition précisant que le ministre peut faire ce qu'il veut par décret.

Le Ministre proteste de la pureté de ses intentions. Il ne serait pas question de modifier profondément le régime des grandes écoles. Alors pourquoi se faire accorder ou reconnaître par une loi le droit de les bouleverser ? *Ou bien* il faut vraiment changer les choses à leur sujet : dans ce cas, et dans ce cas seulement, une loi doit modifier leur régime. *Ou bien* il n'y a pas de changement fondamental à apporter : un décret suffit alors, pour lequel le Gouvernement n'a pas à solliciter d'autorisation.

L'ambiguïté de cet article aboutit à des résultats étonnants. *On en a pour preuve les déclarations du ministre de l'Urbanisme et du Logement, tuteur des unités pédagogiques d'architecture. Selon la presse, le ministre aurait affirmé aux étudiants inquiets que le présent projet de loi ne portait pas sur l'enseignement de l'architecture. Le ministre avait-il lu l'article 9 ? Sans doute voulait-il dire que l'enseignement de l'architecture n'était pas politiquement concerné par le projet ? Politiquement, non. Juridiquement, oui, et cela il aurait dû le dire.*

Annexe n° 3

Note sur l'enseignement de l'architecture et sur les intentions du Gouvernement

L'enseignement de l'Architecture est dispensé :

— dans les vingt-trois écoles d'architecture qui sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur sous tutelle du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports.

— et dans deux écoles sous tutelle du Ministre de l'Education Nationale, l'Ecole Spéciale d'Architecture, établissement privé reconnu par l'Etat, et l'Ecole Nationale Supérieure des Arts et Industrie de Strasbourg, dans sa section « Architecture ».

Dans les vingt-trois écoles d'architecture, le cursus des études comporte cinq années, réparties en :

— un cycle d'orientation de deux années, qui débouche sur un diplôme national de l'enseignement supérieur, le diplôme d'études fondamentales en architecture,

— un cycle conduisant au diplôme d'architecture DPLG, d'une durée de trois ans, sanctionné par la délivrance du diplôme unique, qui permet l'exercice immédiat de la profession.

En outre, sont organisées, postérieurement au diplôme d'architecte DPLG et après habilitation des écoles, des formations de une ou deux années, les certificats d'études approfondies en architecture, proches des D.E.A. ou D.E.S.S. mis en place dans les universités.

L'effectif global des étudiants, dans les vingt-trois écoles, est de 15 000. Les enseignants sont au nombre d'un millier. Le souhait du gouvernement est de permettre aux écoles, actuellement établissements publics administratifs ou services extérieurs de l'Etat, d'adopter le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel institué par la loi du 26 janvier 1984.

Cette adoption permettrait de donner un statut cohérent à l'enseignement universitaire, et de consacrer la qualité d'enseignement supérieur des études dispensées dans les écoles d'architecture. Bien évidemment, toutes les adaptations seraient faites pour tenir compte de la spécificité de cet enseignement.

Or, l'article 11 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que l'adoption d'un tel statut ne peut se faire qu'après avis conforme des Conseils d'Administration des établissements concernés. Au yeux du gouvernement, la nécessité d'un avis conforme, pour les écoles d'architecture, ne paraît pas justifié. En effet, il s'agit d'un enseignement unifié, aboutissant à la délivrance d'un diplôme national unique, pour lequel l'adoption d'un seul statut s'impose. Or, s'agissant de la consultation de vingt-trois écoles, des divergences pourraient apparaître dans les avis des Conseils d'Administration, appelés à se prononcer sur chacune des dispositions du texte. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire, comme cela a été institué, dans des conditions semblables, pour l'enseignement supérieur agricole, qu'à l'avis conforme des Conseils d'Administration soit substitué l'avis simple, qui permettra l'adoption d'un statut homogène pour toutes les écoles.