



N° 942

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2018.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE  
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI, *portant évolution du logement, de  
l'aménagement et du numérique,*

PAR M. RAPHAËL GÉRARD,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : **846**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	15
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	15
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES DONT LA COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS</b> .....	33
<i>Avant l'article 1<sup>er</sup></i> .....	33
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Extension du permis d'innover au périmètre des grandes opérations d'urbanisme .....	33
<i>Article 2</i> : Confirmation de l'application du permis d'innover au périmètre des opérations d'intérêt national .....	38
<i>Article 3 (paragraphe V)</i> : Exclusion de l'application de la loi « MOP » de 1985 pour les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme.....	39
<i>Après l'article 3</i> .....	42
<i>Article 5 (paragraphe III)</i> : Exclusion de l'application de la loi MOP de 1985 pour les ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement.....	42
<i>Article 15</i> : Avis simple des architectes des Bâtiments de France, en secteurs protégés, pour l'installation d'antennes de téléphonie mobile et pour les autorisations de démolir des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril – inversion du sens du silence du préfet en cas de recours par la collectivité.....	44
<i>Article 20 (paragraphe I)</i> : Prorogation de trois ans supplémentaires de l'expérimentation de conception-réalisation sans justification particulière pour les organismes du logement social .....	54
<i>Article 28 (paragraphe V et VI)</i> : Logement social : exonération des organismes du secteur de certaines des obligations de la loi MOP ; retour sur la loi LCAP qui avait rendu obligatoire le recours à un concours d'architectes pour la sélection de la maîtrise d'œuvre .....	58
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	67



## SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 15 mai 2018, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a émis **un avis favorable sur les articles ou parties d'articles dont elle s'est saisie** – article 1<sup>er</sup> (article L. 312-5 du code de l'urbanisme), article 2 (article L. 102-13 du même code) ; article 3 (paragraphe V), article 5 (paragraphe III), article 15, article 20 (paragraphe I) et article 28 (paragraphe V et VI) – **sous réserve de l'adoption de sept amendements présentés par le rapporteur pour avis** :

– un amendement portant **article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>**, dont l'objet est d'introduire dans un des tout premiers articles du code de l'urbanisme – avec la force symbolique qui s'y attache – une référence expresse à la loi de 1977 sur l'architecture afin de **réaffirmer les objectifs qualitatifs que doit poursuivre tout acte de construire** : garantir la qualité des constructions, l'innovation technique et architecturale, la maîtrise des coûts et la pérennité des ouvrages ; cet amendement vise ainsi à rééquilibrer le projet de loi, qui comporte de nombreuses dispositions permettant de construire plus et moins cher, en rappelant au préalable la nécessité de garantir la qualité de l'acte de construire, conformément à l'intitulé du titre I<sup>er</sup> du projet de loi : « *construire plus, mieux et moins cher* » ;

– un amendement à **l'article 1<sup>er</sup>** introduisant, au II de l'article 88 de la loi LCAP, un **renvoi à un décret en Conseil d'État pour la définition des modalités nouvelles d'application du permis d'innover**, rendues nécessaires pour son application dans le périmètre des futures GOU où les autorisations d'urbanisme ne seront pas délivrées par le préfet comme en OIN, mais par l'intercommunalité, ce qui n'est pas sans induire des difficultés en matière d'engagement de la responsabilité de l'État en matière de sécurité publique ;

– un amendement à **l'article 3** introduisant à **l'article 3 de la loi de 1977 sur l'architecture** un renvoi à un décret en Conseil d'État afin de compenser les multiples exceptions à l'application de la loi MOP introduites par les articles 3, 5 et 28 du projet de loi : c'est en effet la loi de 1977 qui régira désormais les relations entre certains maîtres d'ouvrage publics auxquels la loi MOP ne s'appliquera plus et les maîtres d'œuvre ; **il reviendra au décret de préciser notamment le périmètre de la mission de l'architecte et le régime de responsabilité de chacun des prestataires** ;

– quatre amendements à **l'article 15** visant à **conforter les modalités d'intervention des ABF en secteurs protégés** :

• afin d'introduire davantage de **dialogue en amont** des procédures d'urbanisme, de mieux faire accepter les enjeux patrimoniaux liés aux abords des monuments historiques et d'assurer une meilleure prévisibilité des avis des ABF,

il sera demandé au préfet de porter à la connaissance des élus, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du PLU, **un référentiel patrimonial** contenant des prescriptions générales applicables en secteurs protégés ;

- un deuxième amendement entend, dans le prolongement du premier, encourager **la co-instruction des dossiers entre ABF et services de l'autorité compétente** pour délivrer les autorisations d'urbanismes, notamment sur les projets les plus importants ;

- dans le but d'**accélérer la mise en place des « périmètres intelligents » des abords de monuments historiques** prévus par la loi LCAP, il est proposé par un troisième amendement de permettre aux collectivités territoriales concernées d'être à l'initiative de la proposition, là où la loi LCAP oblige à ce que l'initiative vienne de l'ABF ;

- enfin, il est proposé d'instituer **un médiateur**, choisi parmi les élus siégeant à la CRPA, que le pétitionnaire pourra le cas échéant saisir en amont d'un recours, dès lors qu'il estimera que ses arguments ont été trop peu pris en compte lors de la procédure.

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

*Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture*

## INTRODUCTION

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit projet de loi « ELAN », déposé le 4 avril 2018 et renvoyé pour examen au fond à la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, contient quelques dispositions – certes peu nombreuses mais Ô combien importantes – intéressant tout particulièrement notre commission des affaires culturelles et de l'Éducation, qui s'en est donc saisie pour avis.

Le projet s'articule autour de quatre grandes priorités, chacune portée par un titre du texte. Il vise en premier lieu à **construire « plus, mieux et moins cher »** en cherchant à donner aux professionnels les moyens d'être plus efficaces ; dans cette perspective, il crée, à côté des opérations d'intérêt national (OIN), deux nouveaux outils : le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) qui pourra lui-même déboucher sur la définition de « grandes opérations d'urbanisme » (GOU) devant permettre de mieux associer le niveau intercommunal.

En second lieu, le projet de loi propose **une réforme structurelle du secteur du logement social**, afin de le consolider et de lui permettre de mieux répondre à ses missions ; il entend par ailleurs favoriser **la mobilité et la mixité sociale** dans le but de mieux répondre aux besoins des occupants et notamment de s'adapter aux exigences d'une plus grande mobilité professionnelle ; il vise, enfin, à améliorer le cadre de vie et propose notamment la création d'un **contrat pour la revitalisation des centres villes**.

**Notre Commission s'est, sur les soixante-cinq articles que comporte le projet de loi, saisie pour avis de sept articles ou parties d'articles :**

– les **articles 1<sup>er</sup> et 2**, pour ce qui est de leurs dispositions étendant le champ d'application du « **permis d'innover** », institué par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP », au périmètre des nouvelles GOU et confirmant son application dans le périmètre des OIN (nouveaux articles L. 312-5 et L. 102-13 du code de l'urbanisme) ;

– les **articles 3 et 5**, pour ce qui est de leurs dispositions excluant l'application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite **loi « MOP »**, pour les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une OIN ou d'une GOU

(paragraphe V de l'article 3) et les ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement (paragraphe III de l'article 5) ;

– **l'article 15** relatif aux avis des **architectes des Bâtiments de France** en secteur protégé : un avis simple et non plus conforme serait désormais exigé pour l'installation des antennes de téléphonie mobile et pour les autorisations de démolir portant sur des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril ;

– **l'article 20**, pour ce qui est de sa disposition prorogeant de trois ans supplémentaires l'application de l'expérimentation de **conception-réalisation** sans justification particulière octroyée aux organismes de logement social (paragraphe I de l'article 20) ;

– et enfin les paragraphes V et VI de **l'article 28** sur le logement social, qui, respectivement, exonèrent les organismes du secteur des obligations prévues par la **loi MOP** de 1985 et reviennent sur une des dispositions de la récente loi LCAP, qui avait rendu obligatoire pour tous les maîtres d'ouvrage assujettis à la loi MOP le recours à un **concours d'architectes**, afin d'en exclure la réalisation de logements sociaux.

Au-delà de ces dispositions, la Commission et son rapporteur pour avis exercent **une vigilance particulière sur toutes les dispositions du texte qui peuvent avoir un impact sur la qualité architecturale des constructions nouvelles et des aménagements**, notamment l'article 19, qui habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures pour adapter le régime applicable au contrat de construction d'une maison individuelle en préfabriqué, et l'article 54, qui porte création des contrats pour la revitalisation des centres villes.

Le rapporteur a, pour la préparation de son avis, procédé à **plus de vingt-cinq auditions** <sup>(1)</sup>, entendant aussi bien des architectes et des organisations représentatives de la profession que des représentants des bailleurs sociaux, ou des représentants des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des agences d'urbanisme. Il a également reçu des représentants d'associations de défense du patrimoine et l'association nationale des architectes des Bâtiments de France. Il s'est enfin entretenu, par visioconférences, avec différents acteurs ultramarins – élus, représentants associatifs, architectes –, afin de mieux cerner les enjeux propres à l'application outre-mer des dispositions du projet de loi.

\*

---

(1) La liste des personnes entendues par le rapporteur pour avis figure en annexe.

Les auditions que le rapporteur pour avis a menées ont été riches d'enseignements.

- Sur la forme tout d'abord, il apparaît assez clairement que certaines dispositions du projet de loi, qui reviennent sur des articles de la très récente loi LCAP, marquent une forme de « revanche » de certains acteurs de la construction que cette loi n'avait pas satisfaits et qui avaient estimé que la préparation de la loi LCAP avaient manqué de concertation. Il semble que le présent projet de loi ELAN soit, lui aussi, malgré l'organisation d'une conférence de consensus, marqué par un certain **manque de dialogue en amont entre les différents ministères concernés et par une trop faible association des professionnels du secteur** aux dispositions finalement contenues dans le projet de loi adopté en Conseil des ministres le 4 avril 2018.

Les prises de position des uns et des autres s'en trouvent plus outrées sans doute que nécessaire : le rapporteur pour avis a le sentiment qu'**une convergence des points de vue est à portée de discussion**, si tant est qu'un cadre en soit trouvé. Ainsi, la loi MOP comme le concours d'architectes ne sont pas tenus par leurs défenseurs comme des modèles idéaux et tous s'entendent sur la nécessité de moderniser la première et de simplifier le second là où le projet de loi adopte une démarche plus radicale de suppression.

Le rapporteur pour avis appelle donc de ses vœux **une grande concertation**, en parallèle de l'examen parlementaire du projet de loi, afin **d'élaborer un nouveau modèle d'intervention de l'architecte**, qui pourrait trouver sa traduction juridique dans un décret d'application de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, dont le rapporteur propose d'introduire le principe par amendement. Ce nouveau régime trouvera à s'appliquer notamment à ceux des maîtres d'ouvrage publics que le projet de loi fait sortir du champ de la loi MOP.

Plus largement, le rapporteur pour avis juge désastreuse la méthode qui a prévalu jusque-là – et quels que soient les gouvernements – sur les questions architecturales, ballotées au gré des textes et de la prééminence d'un ministère sur l'autre et juge nécessaire qu'elles soient désormais rattachées à une entité interministérielle – sous forme d'une mission interministérielle de la qualité des constructions, publiques ou privées, issue d'une forme rénovée et renforcée de l'actuelle MIQCP<sup>(1)</sup>. Il apparaît en tout état de cause que la tutelle de la profession réglementée d'architectes, exercée par le seul ministère de la Culture, est plus problématique que valorisante pour la profession.

- La concertation que le rapporteur pour avis appelle de ses vœux serait de nature à apaiser **les craintes, parfois vives, exprimées sur certaines dispositions du projet de loi par les défenseurs du patrimoine et de la création architecturale** – la création d'aujourd'hui est le patrimoine de demain, ne

---

(1) Cf. décret n°77-1167 du 20 octobre 1977 portant création d'une mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

l'oublions jamais : les lois de 1977 sur l'architecture et de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique ont été élaborées, il faut s'en souvenir, en réaction aux errements de la construction après-guerre où l'absence de règles – justifiée par l'urgence de reconstruire le pays et l'absence de prise de conscience des enjeux qualitatifs – a laissé produire des bâtiments de piètre qualité dont nous ne cessons aujourd'hui de payer le prix sous de multiples aspects.

Nous ne pourrions pas dire que nous n'étions pas conscients de ces enjeux au moment de l'examen du présent projet de loi ; c'est la raison pour laquelle le rapporteur pour avis juge **nécessaire qu'un nouveau cadre soit substitué à celui que le projet de loi supprime**. On objecte souvent que les conditions de la construction aujourd'hui ne sont pas celles d'hier et que les bonnes pratiques ont irrigué toutes les procédures, dont acte. Il est plus que douteux néanmoins que ces bonnes pratiques, héritées d'un cadre juridique adapté, survivent à plusieurs générations d'acteurs du bâtiment n'ayant pas connu un tel cadre juridique...

Si la **loi MOP** n'est peut-être plus totalement adaptée aux enjeux de la construction d'aujourd'hui, notamment par ce que le séquençage qu'elle impose des études préparatoires à l'exécution du chantier – se trouve en décalage avec les méthodes de construction numérique faisant appel aux techniques du « BIM » (*Building Information Modeling*) – qui permettent l'intervention collaborative des différents acteurs tout au long des projets, – **les principes protecteurs qu'elle pose doivent être maintenus dans notre droit** – qu'il s'agisse de la transparence dans l'attribution des marchés ou de la qualité des constructions –, et des procédures nouvelles doivent être définies permettant de garantir leur bonne application. Cette loi se fonde sur un « **triumvirat** » **entre le maître d'ouvrage public** – responsable principal de l'ouvrage chargé d'en définir le programme, d'en assurer le financement et de conclure les contrats d'étude et d'exécution des travaux – le **maître d'œuvre** – chargé des études et du contrôle de l'exécution du chantier – et **l'entrepreneur**, chargé de l'exécution des travaux ; la maîtrise d'œuvre est confiée à une **équipe pluridisciplinaire**, associant, sous la responsabilité de l'architecte, un bureau d'études, mais également, si le projet le justifie, un urbaniste, un paysagiste, un acousticien... L'existence d'une maîtrise d'œuvre distincte tant du maître d'ouvrage que de l'entreprise chargée des travaux est un gage d'indépendance et de qualité des conseils donnés au maître d'ouvrage. La mission complète donnée à l'architecte, de la conception du projet à la levée des réserves un an après achèvement du chantier, constitue en outre un atout pour la **cohérence des projets**.

• **La qualité architecturale des constructions est un enjeu de long terme pour notre pays**, qui doit rompre avec cette « France moche » souvent décriée ; n'oublions pas les enjeux touristiques attachés à la qualité patrimoniale de nos centres anciens – le programme « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement s'inscrit d'ailleurs pleinement dans cet objectif<sup>(1)</sup>. La construction

---

(1) 222 villes pilotes ont été désignées, dont une quarantaine déjà très avancées dans des projets de ce type, d'autres identifiées car ayant des problématiques importantes de revitalisation, même s'il faudrait sans doute encore élargir la liste.

de logements neufs ne constitue pas l'unique réponse aux besoins de nouveaux logements : la **réhabilitation des centres anciens** constitue une bonne réponse à l'étalement urbain et à la multiplication des constructions nouvelles au détriment des terres agricoles, à la revitalisation des commerces comme aux enjeux de pollution atmosphérique. Elle fait cependant appel à des compétences plus délicates à manier que la construction bétonnée *ex nihilo*.

Cet enjeu de la protection du patrimoine est soulevé avec une particulière acuité par l'article 15 du projet de loi qui remet en cause – dans deux champs très restreints : l'installation des antennes relais de téléphonie mobile et la démolition de bâtiments insalubres ou en état de péril – le principe de l'avis conforme de **l'architecte des Bâtiments de France** – qui représente l'État – pour des autorisations d'urbanisme délivrées par les maires ou les intercommunalités en secteurs protégés au titre du code du patrimoine. Si l'exercice de leur fonction par les ABF n'est pas toujours optimal, souvent par manque de dialogue en amont avec les porteurs de projet et les élus, le principe de leur intervention ne saurait être remis en cause, sauf à mettre à mal toute notre législation de protection du patrimoine. La rédaction actuelle de l'article 15, en ce qu'elle n'emporte que deux entorses limitées au principe, ne remet pas en cause notre législation ; il en irait différemment d'initiatives remettant plus largement en cause l'avis conforme de l'ABF, initiatives contre lesquelles le rapporteur pour avis se battra avec conviction.

• **L'acte de construire, quant à lui, s'inscrit dans un temps beaucoup plus court – quelques années tout au plus – et répond à des enjeux de rentabilité économique qui peuvent entrer en contradiction avec la qualité du bâti et qualité de vie de ses occupants.** Ainsi, il a pu être observé ces dernières années que, si la qualité des équipements techniques des logements a pu progresser, leur qualité spatiale et d'usage s'est fortement dégradée : des surfaces réduites, des cuisines ouvertes sur de petits séjours ne bénéficiant plus d'éclairage direct ni de ventilation naturelle, des parties communes dépourvues de fenêtres et inhospitalières, réduction globale de la qualité des matériaux employés.

C'est dans la conciliation de ces différentes échelles de temps que s'inscrit **le rôle fondamental de l'architecte** qui prend en compte les projets dans toutes leurs dimensions. Concepteur, mais aussi gestionnaire d'un projet de construction, l'architecte dispose de compétences mêlant une dimension artistique à des compétences techniques lui permettant d'adapter le geste architectural aux contraintes du projet et de l'espace dans lequel il se déploie, aux contraintes économiques et au respect des normes. Pour ce faire, il bénéficie d'une formation initiale exigeante et d'une formation continue obligatoire. Ce rôle avait été tout particulièrement mis en lumière par le rapport d'information sur la création architecturale, remis par l'ancien président de notre Commission, M. Patrick Bloche, le 2 juillet 2014 <sup>(1)</sup> et dont certaines préconisations avaient été intégrées à

---

(1) *Rapport d'information sur la création architecturale, présenté par M. Patrick Bloche le 2 juillet 2014 (n° 2070) : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2070.asp>*

la loi LCAP. La mission d'information qu'il présidait s'était « *donnée pour tâche d'ouvrir la voie à une évolution essentielle : remettre l'architecte au centre du projet architectural et urbain pour assurer la qualité du cadre de vie de chacun* »<sup>(1)</sup>.

Le **logement social**, secteur en pointe dans la création architecturale depuis des décennies – situation singulière que bon nombre de pays étrangers nous envient – constitue une bonne illustration du rôle des architectes. La prise en compte du facteur temps par les bailleurs sociaux n'est pas étrangère à cette situation : ayant à assurer la gestion des bâtiments qu'ils font construire, ils sont particulièrement attentifs à la notion de « **coût global** » – incluant non seulement le coût de la construction mais aussi les coûts d'entretien et de maintenance – et de **valeur d'usage** – qui prend en compte l'impact de la construction sur les occupants – qui guident aussi les architectes : la réduction des coûts de construction est une fausse bonne idée si elle conduit à l'augmentation des coûts d'entretien et de maintenance, des économies de court terme étant largement compensées par un accroissement du coût global à terme. De la même manière, il serait vain de construire un bâtiment de logements sans s'interroger sur les modes de vie et les attentes de leurs futurs occupants : les architectes sont rompus à trouver des solutions innovantes, par exemple pour l'adaptation des aménagements intérieurs à une cellule familiale à géométrie variable, du fait de la multiplication des familles recomposées... C'est la réflexion globale sur les usages qui permet qu'un **cercle vertueux** s'engage, fondé sur la fierté des habitants à occuper un beau bâtiment, dans lequel ils se reconnaissent, dans lequel il leur est agréable de vivre car son insertion dans l'environnement a été pensée et que les modes de vie actuels ont été intégrés dès la conception du projet.

En matière de logement social toutefois, l'explosion de la part de logements construits en « VEFA » (vente en état futur d'achèvement) par des promoteurs privés pour le compte des bailleurs sociaux est un sujet de grande préoccupation car ce mode de construction ne permet pas de s'entourer des garanties prévues par la loi MOP. D'après l'Union sociale de l'habitat, la proportion des logements sociaux acquis en VEFA avoisine 50 % en 2016, contre 28 % en 2010 et 5 % en 2005, marquant un changement structurel. Cette situation mérite d'être rapidement analysée dans la mesure où la construction en VEFA est globalement plus coûteuse que la maîtrise d'ouvrage classique, alors même qu'en matière de logements sociaux, ce sont des fonds publics qui sont mobilisés.

\*

---

(1) Rapport précité, page 5.

**L'acte de construire n'est pas qu'un acte technique répondant à des contraintes économiques, c'est aussi un acte éminemment culturel.** Et cet acte culturel ne doit pas être vu comme « *la cerise sur le gâteau* » de la construction, avec laquelle il forme un tout.

En fixant les conditions de la construction des logements, le présent projet de loi aura un impact important sur la qualité architecturale des nouvelles constructions et la qualité de vie de nos concitoyens au cours de prochaines décennies, d'autant plus que, directement accessible, l'architecture des bâtiments s'impose à tous. Contrairement à un musée ou un spectacle, où le public choisit de se rendre, ce **premier accès à la culture** qu'est l'observation de l'environnement architectural dans lequel on se trouve est libre et gratuit ; il est aussi incontournable. D'où le devoir qui s'impose aux constructeurs de nouveaux bâtiments de préserver la qualité architecturale. L'architecture est une composante importante de l'identité culturelle d'une société et d'un territoire ; elle est l'expression d'un héritage ; elle est aussi le reflet des modes de vie et de leur évolution. Ayons pleinement conscience des enjeux que soulève ce projet de loi !

\*

\* \*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Raphaël Gérard, les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 5, 15, 20 et 28 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n° 846), lors de sa séance du mardi 15 mai 2018.*

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président Bruno Studer.** Mes chers collègues, l'ordre du jour de cette matinée prévoit l'examen de l'avis que notre commission a souhaité donner sur l'article 15 et certains alinéas des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 5, 20 et 28 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit projet de loi « ELAN ».

Ces dispositions relèvent en effet des compétences de notre commission, puisque l'article 15 est relatif aux prérogatives des architectes des Bâtiments de France (ABF) sur certaines interventions en secteur patrimonial protégé, et que les autres articles concernent pour partie le rôle des architectes et la garantie de la qualité architecturale dans les processus de construction et d'aménagement modifiés par le texte.

Je tiens à saluer le travail conduit par notre rapporteur, Raphaël Gérard, qui a procédé, dans des délais contraints, à de nombreuses auditions. Il nous proposera tout à l'heure quelques amendements destinés à améliorer le texte sur les sujets qui nous intéressent.

Je rappelle que ce projet de loi sera examiné dès cet après-midi par la commission des Affaires économiques, et qu'il est inscrit en séance publique la semaine du lundi 28 mai.

Je sais qu'un certain nombre d'amendements, déposés sur le portail ELOI, n'ont pas pu être retenus pour notre réunion de ce matin car ils n'entraient pas dans le champ de la saisine pour avis, tel qu'il avait été précisé sur la convocation de la commission. Je rappelle à leurs auteurs qu'ils pourront être redéposés pour un examen en séance publique. Par ailleurs, quelques amendements qui modifient les dispositions relevant du champ de la saisine pour avis portent néanmoins sur des sujets étrangers aux compétences de la commission. Dans ce cas, le rapporteur ne pourra que leur donner un avis défavorable.

Monsieur le rapporteur, je vous laisse la parole pour que vous nous donniez votre sentiment sur les différentes dispositions dont notre commission s'est saisie.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, mes chers collègues, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit projet de loi « ELAN », déposé le 4 avril 2018 et renvoyé pour examen au fond à la commission des Affaires économiques, contient quelques dispositions – certes peu nombreuses mais ô combien importantes – intéressant tout particulièrement notre commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, qui s'en est donc saisie pour avis.

Le projet s'articule autour de quatre grandes priorités, chacune portée par un titre du texte. Il vise en premier lieu à construire « plus, mieux et moins cher », en cherchant à donner aux professionnels les moyens d'être plus efficaces. Dans cette perspective, il crée, à côté des opérations d'intérêt national (OIN), deux nouveaux outils : le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) qui pourra lui-même déboucher sur la définition de « grandes opérations d'urbanisme » (GOU) devant permettre de mieux associer le niveau intercommunal.

En second lieu, le projet de loi propose une réforme structurelle du secteur du logement social, afin de le consolider et de lui permettre de mieux assurer ses missions. Il entend par ailleurs favoriser la mobilité et la mixité sociale dans le but de mieux répondre aux besoins des occupants, et notamment de s'adapter aux exigences d'une plus grande mobilité professionnelle. Il vise, enfin, à améliorer le cadre de vie et propose notamment la création d'un contrat pour la revitalisation des centres-villes.

Sur les soixante-cinq articles que comporte le projet de loi, notre commission s'est saisie pour avis de sept articles ou parties d'articles :

– Les articles 1<sup>er</sup> et 2, pour ce qui est de leurs dispositions étendant le champ d'application du « permis d'innover », institué par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP », au périmètre des nouvelles GOU et confirmant son application dans le périmètre des OIN (nouveaux articles L. 312-5 et L. 102-13 du code de l'urbanisme) ;

– Les articles 3 et 5, pour ce qui est de leurs dispositions excluant l'application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi « MOP », pour les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une OIN ou d'une GOU – paragraphe V de l'article 3 – et les ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement – paragraphe III de l'article 5 ;

– L'article 15 relatif aux avis des architectes des Bâtiments de France en secteur protégé : un avis simple, et non plus conforme, serait désormais exigé pour l'installation des antennes de téléphonie mobile, et pour les autorisations de démolir portant sur des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril ;

L'article 20, pour ce qui est de sa disposition prorogeant de trois ans supplémentaires l'application de l'expérimentation de conception-réalisation sans justification particulière octroyée aux organismes de logement social – paragraphe I de l'article 20 ;

– Enfin, les paragraphes V et VI de l'article 28 sur le logement social, qui, respectivement, exonèrent les organismes du secteur des obligations prévues par la loi MOP de 1985, et reviennent sur une des dispositions de la récente loi LCAP qui avait rendu obligatoire pour tous les maîtres d'ouvrage assujettis à la loi MOP le recours à un concours d'architectes, afin d'en exclure la réalisation de logements sociaux.

Au-delà de ces dispositions, j'ai exercé une vigilance particulière sur toutes les dispositions du texte qui peuvent avoir un impact sur la qualité architecturale des constructions nouvelles et des aménagements, notamment l'article 19, qui habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures pour adapter le régime applicable au contrat de construction d'une maison individuelle en préfabriqué, et l'article 54, qui porte création des contrats pour la revitalisation des centres villes.

Pour la préparation de cet avis, j'ai procédé à plus de vingt-cinq auditions, entendant aussi bien des architectes et des organisations représentatives de la profession que des représentants des bailleurs sociaux, ou des représentants des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et des agences d'urbanisme. J'ai également reçu des représentants d'associations de défense du patrimoine et l'Association nationale des architectes des Bâtiments de France. Je me suis enfin entretenu, par visioconférences, avec différents acteurs ultramarins – élus, représentants associatifs, architectes – afin de mieux cerner les enjeux propres à l'application outre-mer des dispositions du projet de loi.

Ces auditions ont été riches d'enseignements. Sur la forme tout d'abord, il apparaît assez clairement que certaines dispositions du projet de loi, qui reviennent sur des articles de la très récente loi LCAP, marquent une forme de « revanche » de certains acteurs de la construction que ce texte n'avait pas satisfaits, et qui avaient estimé que sa préparation avait manqué de concertation. Il semble que le présent projet de loi ELAN soit, lui aussi, malgré l'organisation d'une conférence de consensus, marqué par un certain manque de dialogue en amont entre les différents ministères concernés, et par une trop faible association des professionnels du secteur aux dispositions finalement contenues dans le projet de loi adopté en conseil des ministres le 4 avril 2018. Les prises de position des uns et des autres s'en trouvent sans doute plus outrées que nécessaire. J'ai le sentiment qu'une convergence des points de vue est à portée de discussion, dans la mesure où l'on saura trouver un cadre à cette discussion. Reste que ni la loi MOP ni le concours d'architectes ne sont tenus par leurs défenseurs comme des modèles idéaux ; tous s'entendent sur la nécessité de moderniser la première et de simplifier le second, là où le projet de loi adopte une démarche plus radicale de suppression.

J'appelle donc de mes vœux une grande concertation, en parallèle de l'examen parlementaire du projet de loi, afin d'élaborer un nouveau modèle d'intervention de l'architecte, qui pourrait trouver sa traduction juridique dans un décret d'application de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, dont je propose d'introduire le principe par amendement. Ce nouveau régime trouvera à s'appliquer, notamment, à ceux des maîtres d'ouvrage publics que le projet de loi fait sortir du champ de la loi MOP.

Plus largement, je juge assez désastreuse la méthode qui a prévalu jusque-là, quels qu'aient été les gouvernements, sur les questions architecturales, ballottées au gré des textes et de la prééminence d'un ministère sur l'autre. Il me paraît nécessaire qu'elles soient désormais traitées dans le cadre d'une entité interministérielle, sous forme d'une mission interministérielle de la qualité des constructions, publiques ou privées – forme rénovée et renforcée de l'actuelle mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) qui a montré ses faiblesses. En tout état de cause, il apparaît que la tutelle de la profession réglementée d'architecte exercée par le seul ministère de la culture est plus souvent problématique que valorisante pour la profession.

La concertation que j'appelle de mes vœux serait de nature à apaiser les craintes, parfois vives, exprimées sur certaines dispositions du projet de loi par les défenseurs du patrimoine et de la création architecturale. N'oublions pas que la création d'aujourd'hui est le patrimoine de demain : les lois de 1977 sur l'architecture et de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique ont été élaborées en réaction aux errements de la construction après-guerre, où l'absence de règles, justifiée par l'urgence de reconstruire le pays et le manque de prise de conscience des enjeux qualitatifs, a laissé produire des bâtiments de piètre qualité dont nous ne cessons aujourd'hui de payer le prix – à tous points de vue.

Nous ne pourrions pas dire que nous n'étions pas conscients de ces enjeux au moment de l'examen du présent projet de loi. C'est la raison pour laquelle je juge nécessaire qu'un nouveau cadre soit substitué à celui que le projet de loi supprime. On objecte souvent que les conditions de la construction aujourd'hui ne sont pas celles d'hier, et que les bonnes pratiques ont irrigué toutes les procédures. Dont acte ; il est néanmoins plus que douteux que ces bonnes pratiques, héritées d'un cadre juridique adapté, survivent pendant plusieurs générations chez des acteurs du bâtiment qui n'auront justement pas connu un tel cadre juridique.

Certes, la loi MOP n'est peut-être plus totalement adaptée aux enjeux de la construction d'aujourd'hui, notamment parce que le séquençage qu'elle impose, des études préparatoires à l'exécution du chantier, se trouve en décalage avec les méthodes de construction numérique faisant appel aux techniques du BIM (*Building Information Modeling*) qui permettent l'intervention collaborative des différents acteurs tout au long des projets. Mais les principes protecteurs qu'elle pose doivent être maintenus dans notre droit, qu'il s'agisse de la transparence dans l'attribution des marchés ou de la qualité des constructions ; de nouvelles procédures doivent être définies afin de garantir leur bonne application.

Cette loi repose sur un triumvirat : le maître d'ouvrage public, responsable principal de l'ouvrage chargé d'en définir le programme, d'en assurer le financement et de conclure les contrats d'étude et d'exécution des travaux ; le maître d'œuvre, chargé des études et du contrôle de l'exécution du chantier ; l'entrepreneur enfin, chargé de l'exécution des travaux.

La maîtrise d'œuvre est confiée à une équipe pluridisciplinaire, associant, sous la responsabilité de l'architecte, un bureau d'études, mais également, si le projet le justifie, un urbaniste, un paysagiste, un acousticien, etc. L'existence d'une maîtrise d'œuvre distincte, tant du maître d'ouvrage que de l'entreprise chargée des travaux, est un gage d'indépendance et de qualité des conseils donnés au maître d'ouvrage. La mission complète donnée à l'architecte, de la conception du projet à la levée des réserves un an après achèvement du chantier, constitue en outre un atout pour la cohérence des projets.

La qualité architecturale des constructions est un enjeu de long terme pour notre pays, qui doit rompre avec cette « France moche » souvent décriée. N'oublions pas les enjeux touristiques attachés à la qualité patrimoniale de nos centres anciens. Le programme « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement s'inscrit d'ailleurs pleinement dans cet objectif. La construction de logements neufs ne constitue pas l'unique réponse aux besoins de nouveaux logements : la réhabilitation des centres anciens représente une bonne réponse à l'étalement urbain et à la multiplication des constructions nouvelles au détriment des terres agricoles, à la revitalisation des commerces comme aux enjeux de pollution atmosphérique. Elle fait cependant appel à des compétences plus délicates à manier que la construction bétonnée *ex nihilo*.

Cet enjeu de la protection du patrimoine est soulevé avec une particulière acuité par l'article 15 du projet de loi qui remet en cause, dans deux champs très restreints – l'installation des antennes relais de téléphonie mobile et la démolition de bâtiments insalubres ou en état de péril –, le principe de l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France, qui représente l'État, pour des autorisations d'urbanisme délivrées par les maires ou les intercommunalités en secteur protégé au titre du code du patrimoine.

Si l'exercice de leur fonction par les ABF n'est pas toujours optimal, souvent par manque de dialogue en amont avec les porteurs de projet et les élus, le principe de leur intervention ne saurait être remis en cause, sous peine de mettre à mal toute notre législation de protection du patrimoine. La rédaction actuelle de l'article 15, en ce qu'elle n'emporte que deux entorses limitées au principe, ne remet pas en cause notre législation ; il en irait différemment d'initiatives remettant plus largement en cause l'avis conforme des ABF, et contre lesquelles je me battrai avec conviction.

L'acte de construire, quant à lui, s'inscrit dans un temps beaucoup plus court – quelques années tout au plus – et répond à des enjeux de rentabilité économique qui peuvent entrer en contradiction avec la qualité du bâti et la qualité

de vie de ses occupants. Ainsi, il a pu être observé ces dernières années que, si la qualité des équipements techniques des logements avait pu progresser, leur qualité spatiale et d'usage s'était fortement dégradée : des surfaces réduites, des cuisines ouvertes sur de petits séjours ne bénéficiant plus d'éclairage direct ni de ventilation naturelle, des parties communes dépourvues de fenêtres et inhospitalières, une réduction globale de la qualité des matériaux employés.

C'est dans la conciliation de ces différentes échelles de temps que s'inscrit le rôle fondamental de l'architecte, qui prend en compte les projets dans toutes leurs dimensions. Concepteur, mais aussi gestionnaire d'un projet de construction, l'architecte dispose de compétences mêlant une dimension artistique et des compétences techniques lui permettant d'adapter le geste architectural aux contraintes du projet et de l'espace dans lequel il se déploie, aux contraintes économiques et au respect des normes. Pour ce faire, il bénéficie d'une formation initiale exigeante et d'une formation continue obligatoire. Ce rôle avait été tout particulièrement mis en lumière par le rapport d'information sur la création architecturale, remis par l'ancien président de notre commission, M. Patrick Bloche, le 2 juillet 2014, et dont certaines préconisations avaient été intégrées à la loi LCAP. La mission d'information qu'il présidait s'était « *donné pour tâche d'ouvrir la voie à une évolution essentielle : remettre l'architecte au centre du projet architectural et urbain pour assurer la qualité du cadre de vie de chacun* ».

Le logement social, secteur en pointe dans la création architecturale depuis des décennies – situation singulière que bon nombre de pays étrangers nous envient – constitue une bonne illustration du rôle des architectes. La prise en compte du facteur temps par les bailleurs sociaux n'est pas étrangère à cette situation. Ayant à assurer la gestion des bâtiments qu'ils font construire, ceux-ci sont particulièrement attentifs à deux notions qui guident aussi les architectes : le « coût global », qui inclue non seulement le coût de la construction mais aussi les coûts d'entretien et de maintenance, et la valeur d'usage, qui prend en compte l'impact de la construction sur les occupants. Selon moi, la réduction des coûts de construction est une fausse bonne idée si elle conduit à l'augmentation des coûts d'entretien et de maintenance, les économies de court terme étant largement dépassées par l'accroissement du coût global à terme. De la même manière, il serait vain de construire un bâtiment de logements sans s'interroger sur les modes de vie et les attentes de leurs futurs occupants. Les architectes sont rompus à trouver des solutions innovantes, par exemple pour adapter les aménagements intérieurs à une cellule familiale à géométrie variable, du fait de la multiplication des familles recomposées par exemple. C'est la réflexion globale sur les usages qui permet qu'un cercle vertueux s'engage, fondé sur la fierté des habitants d'occuper un beau bâtiment, dans lequel ils se reconnaissent, dans lequel il leur est agréable de vivre, parce que son insertion dans l'environnement a été pensée et que les modes de vie actuels ont été intégrés dès la conception du projet.

En matière de logement social toutefois, l'explosion de la part de logements construits en VEFA – vente en état futur d'achèvement – par des promoteurs privés pour le compte des bailleurs sociaux est un sujet de grande

préoccupation : ce mode de construction ne permet pas de s'entourer des garanties prévues par la loi MOP. D'après l'Union sociale de l'habitat, la proportion des logements sociaux acquis en VEFA avoisinait 50 % en 2016, contre 28 % en 2010 et 5 % en 2005, marquant ainsi un changement structurel. Cette situation mérite d'être rapidement analysée dans la mesure où la construction en VEFA est globalement plus coûteuse que la maîtrise d'ouvrage classique, alors même qu'en matière de logements sociaux, les fonds mobilisés sont des fonds publics.

L'acte de construire n'est donc pas qu'un acte technique répondant à des contraintes économiques ; c'est aussi un acte éminemment culturel. Et cet acte culturel ne doit pas être vu comme « la cerise sur le gâteau » de la construction avec laquelle il forme un tout.

En fixant les conditions de la construction des logements, le présent projet de loi aura un impact important sur la qualité architecturale des nouvelles constructions et la qualité de vie de nos concitoyens au cours de prochaines décennies, d'autant plus que, directement accessible, l'architecture des bâtiments s'impose à tous. Contrairement à un musée ou à un spectacle où le public choisit de se rendre, ce premier accès à la culture qu'est l'observation de l'environnement architectural dans lequel on se trouve est libre et gratuit ; il est aussi incontournable. D'où le devoir qui s'impose aux constructeurs de nouveaux bâtiments de préserver la qualité architecturale. L'architecture est une composante importante de l'identité culturelle d'une société et d'un territoire. Elle est l'expression d'un héritage et le reflet des modes de vie et de leur évolution. Ayons pleinement conscience des enjeux que soulève ce projet de loi.

**M. Stéphane Testé.** Je tiens tout d'abord, au nom du groupe La République en Marche, à saluer la qualité du travail de notre rapporteur pour avis. Au cours des auditions et des échanges, j'ai pu apprécier ses connaissances liées à son parcours professionnel, qu'il a su mettre au service de notre commission. Les articles de ce projet portent sur des sujets parfois sensibles, liés notamment aux architectes et à leurs prérogatives.

Le projet de loi ELAN porte sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Nous touchons là à une des préoccupations premières de nos concitoyens – si ce n'est la principale, avec l'emploi. Premier poste de dépenses des ménages, le logement représente 26 % du budget des Français – chiffre à mettre en parallèle avec les quatre millions de personnes qui restent mal logées, ou privées de domicile, selon le dernier rapport sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre. C'est un problème d'ampleur, marqué par une réelle inadéquation entre l'offre et la demande ; celle-ci contribue à une forte hausse des prix et à des dérives inacceptables, comme la recrudescence des marchands de sommeil, et à un allongement excessif des délais d'obtention des logements.

Il est donc indispensable de mettre en place une politique du logement renouvelée, avec des actions partenariales croisées entre l'État, les collectivités, les aménageurs et les acteurs économiques, aussi bien publics que privés.

Il ne faut pas voir ce projet comme un texte de plus, mais comme une réponse globale à des problèmes concrets. Ses ambitions sont fortes : accélérer l'acte de bâtir, ce qui passe par des simplifications au niveau des normes de construction ou des procédures administratives ; soutenir et encourager la production de logements, en levant verrous et freins. Les dispositions visant à faciliter la réalisation des opérations d'aménagement, les grandes opérations urbaines (GOU) et les opérations d'intérêt national (OIN), vont bien évidemment dans ce sens.

Pour construire davantage de logements, il est indispensable de déverrouiller certains éléments bloquants dans la chaîne de production, et d'actionner tous les leviers permettant de faciliter la construction. Dynamiser les opérations d'aménagement, libérer les terrains, améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme, simplifier l'acte de construire ainsi que les procédures d'urbanisme, constituent les maillons complémentaires de cette chaîne. Concrètement, l'objectif est d'accélérer le règlement des recours et de renforcer la lutte contre les recours abusifs, afin de faire passer la moyenne des délais de procédure de vingt-quatre à dix mois et d'en finir avec la situation qui prévaut actuellement, où 30 000 constructions sont bloquées par des recours abusifs.

Libérer pour offrir de nouvelles opportunités, mais aussi protéger afin de donner plus à ceux qui ont moins : ce texte renforce le modèle de logement social, favorise la mobilité et rend les attributions transparentes. S'y ajoutent de nouvelles solidarités, comme le « bail mobilité » et de meilleurs outils de lutte contre l'habitat indigne.

Comme cela a été rappelé en préambule par notre rapporteur, notre commission a été saisie pour avis de sept articles ou parties d'articles : les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 5, 15, 20 et 28. Ils revêtent des enjeux importants, qu'il s'agisse du rôle et de la mission des ABF, ou de la dimension architecturale de l'acte de construire.

Ainsi, l'article 15 du projet de loi prévoit un avis simple, au lieu d'un avis conforme, pour l'installation d'antennes-relais au sein des périmètres relevant de la compétence des ABF. Cette mesure répond au besoin d'accélérer la couverture numérique du territoire, conformément à nos engagements de campagne, repris par le Gouvernement. Il prévoit également un avis simple, au lieu d'un avis conforme, lorsqu'un bâtiment fait l'objet d'un arrêté de péril pour insalubrité assorti d'une ordonnance de démolition. Enfin, il revient aux dispositions antérieures à la loi LCAP de 2016, en inversant le sens du silence du préfet : désormais, en cas de recours de l'autorité administrative, le silence du préfet vaudra invalidation de l'avis de l'ABF, comme c'était le cas avant 2016.

La dernière grande disposition contenue dans ce projet de loi, qui concerne notre commission, est la sortie de la loi MOP pour le secteur du logement social.

Toutes ces dispositions ne servent qu'une seule ambition : lever tous les freins à la construction, pour construire plus, mieux et moins cher. Le logement doit rester le moteur de notre économie, et le support ou le vecteur de la mixité sociale et de l'emploi sur nos territoires. Aux yeux du groupe La République en Marche, le projet ELAN apparaît donc comme la meilleure façon d'avancer en ce sens, et ce, de façon équilibrée.

**Mme Brigitte Kuster.** Les articles du projet de loi qui sont soumis à notre examen s'inscrivent dans le cadre plus vaste d'une réforme qui porte sur de très nombreux sujets. Vous les avez bien rappelés, monsieur le rapporteur, et je vous en remercie ; je me joins d'ailleurs à mon collègue Testé pour saluer le travail réalisé autour de ce texte. Mais manifestement, le Gouvernement a voulu tout y mettre, au risque de perdre le fil conducteur d'une réforme qui vise à simplifier le droit et les procédures pour « construire plus, mieux et moins cher », comme proclamé au titre premier.

Comme notre commission n'est saisie pour avis que d'un nombre très restreint d'articles, et bien que le projet de loi, dans son ensemble, mérite de plus amples développements, mon intervention au nom du groupe Les Républicains sera nécessairement brève et se bornera à un commentaire des articles en question.

Construire plus : tel est l'objet des articles 1<sup>er</sup> et 2, qui proposent de créer deux nouveaux outils d'urbanisme, le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU). Il s'agit d'encourager la création de plusieurs milliers de logements, bureaux et commerces à travers le pays, et notamment au cœur des principaux bassins de vie.

Ces mécanismes répondent à une double logique qui fait de l'État le moteur d'un nouveau partenariat avec les collectivités territoriales et les intercommunalités, l'instance d'urbanisme par excellence, ce dont nous nous réjouissons. C'est un mouvement utile à bien des égards, notamment en ce qu'il place l'État et les collectivités locales sur un pied d'égalité, mais qui, dans le même temps, avalise la perte de compétences des maires en matière d'urbanisme. Les députés du groupe Les Républicains auront des propositions à formuler, en particulier sur ce dernier point.

Construire plus, mais aussi construire mieux : comme élue de Paris, j'ai suivi de près le grand concours d'architecture lancé par M. Nicolas Sarkozy en 2008, dans le cadre du Grand Paris. Le Président de la République de l'époque avait placé le « beau » au cœur de ce que doit être un urbanisme moderne, au service des habitants – préoccupation esthétique qui, comme chacun peut s'en rendre compte en observant les entrées de certaines villes, ne figure plus au rang des priorités des aménageurs les moins scrupuleux. Or, c'est le moins qu'on puisse dire, cette préoccupation ne transparaît pas dans le projet de loi qui nous est soumis.

Le souci de simplification exprimé par le Gouvernement est bien sûr légitime, mais il ne doit pas se faire au prix d'une détérioration du cadre de vie ; je pense que nous serons tous d'accord là-dessus. En ce sens, je doute sérieusement que la suppression du recours au concours d'architecture pour les réalisations de logements par des organismes sociaux soit une mesure pertinente. Pire : c'est à mon sens une erreur manifeste, sinon une erreur majeure. Les procédures de mise en concurrence ont participé à l'essor et à la qualité de l'architecture en France, ainsi qu'à une meilleure insertion des constructions dans leur environnement. Y renoncer, c'est porter un coup très dur à la création architecturale française.

De la même façon, limiter l'avis des ABF en matière de résorption de l'habitat insalubre et d'installation des antennes de téléphonie mobile inquiète un certain nombre d'entre nous, dont ma collègue Annie Genevard – retenue ce matin par une réunion du Bureau de notre Assemblée. Ne s'agit-il pas là, d'ailleurs, d'une première étape vers un affaiblissement global de leur rôle ? Certes, monsieur le rapporteur, vous nous avez dit tout à l'heure que vous mettriez tout votre poids pour le préserver, mais mieux vaut prévenir que guérir...

Pour conclure, notre commission est saisie d'un nombre réduit d'articles, qui n'impactent qu'à la marge l'économie générale du texte ; nos travaux n'ont donc qu'une portée limitée. Mais au nom du groupe Les Républicains et comme membre de notre commission, je crois qu'en l'espèce, nous devons tenter de conjuguer l'objectif très louable de construire plus et moins cher, avec celui, tout aussi estimable, de construire mieux. Force est de constater qu'à ce stade, le point d'équilibre n'est pas encore trouvé. Nous espérons que la discussion en séance nous permettra d'y parvenir.

**Mme Maud Petit.** Notre commission s'est saisie pour avis du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Plusieurs articles sont donc soumis ce jour à notre étude. Ils touchent des domaines variés comme les projets d'aménagement et les grandes opérations d'urbanisme, les opérations d'intérêt national, la simplification des procédures, l'accélération et la simplification de la construction de logements sociaux.

Dans son ensemble, le groupe MODEM soutient l'orientation de cette stratégie logement, qui sera présentée en commission des Affaires économiques cet après-midi, en insistant surtout sur l'effort de concertation engagé depuis de nombreux mois avec toutes les parties prenantes, dont l'aboutissement était la Conférence de consensus.

Pour ce qui relève du champ de compétence de notre commission, nous souhaitons attirer l'attention sur un sujet qui nous paraît pouvoir être amélioré : celui visé à l'article 15, qui cherche à adapter l'avis des ABF pour faciliter et accélérer les opérations de lutte contre l'habitat indigne. Le dispositif prévoit de faire primer les enjeux de sécurité et d'insalubrité sur les enjeux patrimoniaux, dans le cas des bâtiments insalubres présentant un intérêt patrimonial. Il s'agit de renforcer le pouvoir de l'autorité compétente vis-à-vis de l'ABF afin d'accélérer la

démolition des immeubles insalubres et dangereux, en rendant l'avis de l'ABF simple pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre, irrémédiable ou dangereux. Le code du patrimoine soumet aujourd'hui à l'accord de l'ABF – avis conforme – les travaux aux abords de monuments historiques et en site patrimonial remarquable. L'obligation des autorités compétentes de procéder aux réparations nécessaires entre dans certains cas en conflit avec l'avis et l'exigence de l'ABF. Le dispositif prévu à l'article 15 du projet de loi permet ainsi au maire, ou à toute autorité compétente en matière d'urbanisme, de passer outre l'avis de l'ABF pour donner priorité au traitement de la situation d'extrême dégradation.

C'est une mesure utile, mais il conviendrait de la moduler pour la rendre moins abrupte. C'est tout le sens des amendements que le groupe MODEM a déposés en commission. Ainsi, l'architecte des Bâtiments de France devrait être associé à l'élaboration, à la modification et à la révision des plans locaux d'urbanisme, afin d'assurer qu'ils n'entreront pas en conflit avec les missions de protection du patrimoine. Cette association en amont des projets permettrait d'éviter par la suite le ralentissement de la procédure lorsque l'avis de l'architecte sera requis. Cela pourrait être un facteur supplémentaire de fluidité.

Dans le même ordre d'idée, afin que l'avis de l'ABF ne soit pas considéré comme un frein à la mise en œuvre des procédures de démolition, nous proposons de créer une commission consultative en amont du dépôt de projet, afin de permettre à l'ABF d'émettre un premier avis.

Ces différentes mesures permettraient à notre sens de ne pas donner le sentiment de passer outre les recommandations des ABF, dont le travail est essentiel à la sauvegarde de notre patrimoine. Les opérations de réhabilitation et de démolition sont un casse-tête pour bien des maires, et c'est en faisant travailler les acteurs en bonne intelligence que les points de blocage seront évités ou surmontés.

D'une manière générale, il convient de garder à l'esprit l'un des enjeux essentiels de ce texte : un enjeu de justice sociale qui passe par l'accession au logement. Le groupe MODEM partage la philosophie de ce texte, qu'il soutiendra et contribuera à améliorer, pour encourager une économie du logement plus forte et innovante.

**Mme Béatrice Descamps.** Notre commission est saisie pour avis sur plusieurs articles du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont les articles 1, 2 et 3 qui visent à créer les nouveaux outils complémentaires que sont les PPA, des contrats permettant à l'État et aux intercommunalités d'inscrire leurs engagements réciproques en faveur de la réalisation d'opérations d'aménagement complexes ou de grande ampleur. Ces PPA pourront être complétés si nécessaire par une GOU qui emportera des conséquences juridiques.

La création de ces nouveaux dispositifs dérogatoires est révélatrice de l'absence de souplesse de notre droit. Pour autant, les membres du groupe UDI, Agir et Indépendants réproouvent la logique qui inspire le mécanisme ainsi créé, car il instaure un pouvoir inédit de substitution d'office entre la gestion d'un équipement public par une commune et sa gestion par un EPCI au sein d'une GOU. Le préfet pourra passer outre le refus d'une commune : une telle mesure constitue un dessaisissement inacceptable du pouvoir des conseils municipaux et va à l'encontre même du projet partenarial d'aménagement, par essence contractuel et non coercitif. Nous présenterons donc un amendement visant à supprimer cette disposition lors de l'examen du texte par la commission des Affaires économiques.

Nous craignons en outre que ce dispositif ne constitue une usine à gaz risquant d'allonger les délais et, en définitive, de produire l'effet inverse à l'effet recherché.

L'article 15 porte sur l'avis de l'ABF en secteur protégé. Un avis simple – et non plus conforme – serait désormais exigé pour l'installation des antennes de téléphonie mobile et pour les autorisations de démolir concernant des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril. La modification de la portée de l'avis de l'ABF facilitera et accélérera la procédure. Compte tenu de la nécessité d'accroître la couverture numérique sur nos territoires, en particulier les territoires ruraux, cette mesure nous semble opportune.

L'article 20 prolonge jusqu'en 2021 la possibilité pour les organismes de logement social de recourir à la procédure de conception-réalisation. Selon l'étude d'impact, environ 15 % des opérations de construction de logements sociaux sont actuellement réalisées selon cette procédure. La non-prolongation du dispositif provoquerait un renchérissement des coûts de ces opérations de 5 % à 8 %, ainsi qu'une augmentation des délais de six à douze mois ; nous ne pouvons donc que souscrire à cette mesure.

Enfin, l'article 28 vise à exonérer les organismes du secteur du logement social des obligations prévues par la loi MOP de 1985. Il revient également sur une disposition introduite à l'article 83 de la loi LCAP de 2016, qui imposait aux organismes assujettis à la loi MOP d'organiser un concours d'architecture. Ainsi en va-t-il des organismes HLM, qui en avaient été dispensés par la loi Warsmann de 2010. L'assujettissement des bailleurs sociaux aux règles de la loi MOP a constitué un frein à la croissance de leur activité, sans pour autant garantir une quelconque amélioration de la qualité architecturale des réalisations. De même, l'obligation faite aux HLM de recourir à la procédure du concours d'architecture depuis 2016 a entraîné une restriction *de facto* de l'accès à la commande publique et sociale, notamment en raison des spécificités de l'exercice et des contraintes administratives. Les dispositions prévues dans cet article vont donc dans la bonne direction, celle d'une simplification, ce à quoi nous souscrivons.

**Mme Marie-George Buffet.** Au nom du groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine, je veux au préalable adresser mes sincères remerciements au rapporteur qui, dans son rapport complexe, soulève des questions liées aux articles dont nous sommes saisis pour avis, ce qui ouvre la voie à un débat constructif sur les amendements et à l'instauration de quelques garde-fous par rapport à la version du projet de loi qui nous est présentée aujourd'hui.

Vous avez insisté, monsieur le rapporteur, sur le rôle que joue l'architecte dans la conception des projets – un rôle fondamental non seulement pour la qualité de l'architecture, mais aussi pour le cadre de vie des habitants et pour le développement durable. L'objectif visant à construire plus ne doit pas nous conduire à construire moins bien, et il ne saurait être atteint en faisant l'économie du rôle des architectes si nous voulons produire des bâtiments de qualité qui resteront dans les années à venir, sinon des œuvres d'art, en tout cas de véritables créations, et non de simples barres ou tours.

Je reviendrai à mon tour sur le rôle de l'ABF depuis la loi Malraux, dans les années 1960, et la loi LCAP, qui l'a renforcé. La disposition du projet de loi consistant à ne plus imposer qu'un avis simple pour l'implantation d'antennes ou la démolition d'immeubles frappés par une ordonnance de péril est à la fois inutile – car les recours contre l'avis de l'ABF sont très peu nombreux – et dangereuse, car elle va à l'encontre d'une politique ambitieuse de conservation du patrimoine.

Deuxième problème : la prolongation de l'exception accordée aux offices publics de l'habitat par l'ordonnance de juillet 2015 relative aux marchés publics. Il ne nous semble pas justifié de faciliter le recours pour les offices publics de l'habitat à la procédure de conception-réalisation : en réalité, cette procédure ne profite qu'aux grands groupes du secteur des bâtiments et travaux publics, elle ne réduit pas forcément les coûts et, surtout, elle relègue l'architecte au second plan. Il faut à mon sens mettre fin à cette dérogation.

Je conclurai par un dernier point que nous connaissons tous et toutes : les freins politiques à la réalisation de logements sociaux et à l'application des lois favorisant la mixité sociale. Ces deux questions seront elles aussi au cœur de nos débats au cours des semaines à venir.

**Mme Frédérique Dumas.** Je félicite le rapporteur pour son travail et je soutiens le projet de loi dans son ensemble, mais la dérogation des logements sociaux à la loi MOP et la mise de côté de l'architecte me paraissent précipitées. L'architecte joue en effet un rôle en matière de qualité architecturale, de cadre de vie et de développement durable ; comme le rapporteur, je ne suis pas certaine que la mesure proposée permette de réduire les coûts, car les économies à court terme emportent souvent des conséquences à plus long terme. Et surtout, il faut selon moi respecter un principe simple d'équilibre et de contre-pouvoir.

Je soutiens donc l'amendement que défendra le rapporteur car, si la situation actuelle n'est à l'évidence pas satisfaisante – les concours peuvent en

effet poser des problèmes en matière de délais, notamment –, il faut préserver un certain équilibre et une séparation entre le maître d’ouvrage et le maître d’œuvre. L’amendement visant à renvoyer à un décret ultérieur la définition de la responsabilité de chacun dans la concertation en rétablissant le dialogue entre différents acteurs, qui pour l’heure ne se parlent pas, me semble constituer une déclinaison pertinente de la démarche du « en même temps ». Je ne doute pas que d’autres soutiendront également le rapporteur sur ce point. Je n’entends aucunement remettre en cause le projet de loi, mais il doit être possible d’introduire une dose de subtilité sur ce sujet particulier.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Monsieur le rapporteur, vous concluez votre rapport en déclarant que la loi MOP doit demeurer en l’état dans notre droit. Pourtant, le V de l’article 28 du projet de loi vise à revenir sur les dispositions de cette loi auxquelles vous semblez attaché. À aucun moment dans votre rapport, vous ne prenez clairement position sur cet article dans sa version proposée par le Gouvernement. Quelle réponse pouvez-vous lui adresser, ainsi qu’à nous ?

**Mme Fannette Charvier.** Je m’associe aux remerciements déjà adressés au rapporteur pour la qualité du travail accompli sur les articles dont notre commission est saisie. Je partage pleinement votre avis concernant le paragraphe VI de l’article 28 du texte, qui vise à exempter les organismes de HLM de recourir à la procédure de concours d’architecture, et je pense que la commission soutiendra elle aussi largement votre avis.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** Dans votre rapport, monsieur Gérard, vous notez les très vives inquiétudes que nourrissent les défenseurs du patrimoine concernant le retrait de l’avis conforme de l’architecte des Bâtiments de France. Cette mesure, qui présente un réel danger pour le patrimoine, ne produira pourtant qu’un gain marginal pour le développement des réseaux mobiles : une trentaine d’antennes-relais supplémentaires tout au plus chaque année. Vous soulignez vous-même, monsieur le rapporteur, que le patrimoine n’est pas renouvelable et qu’il suffit de peu pour irrémédiablement défigurer un centre ancien.

Nous ne pouvons nous satisfaire d’une simple garantie de bonnes pratiques. Ne pouvons-nous envisager d’exclure du champ de l’article 15 le cas des antennes-relais, la mesure proposée étant plus préoccupante qu’opportune ?

**M. Gaël Le Bohec.** Je vous remercie à mon tour, monsieur le rapporteur, d’avoir soulevé dans votre rapport des difficultés qui nous sont souvent rappelées dans nos circonscriptions. J’ai pris note de la volonté affichée de construire plus vite au point de parfois réduire les délais de moitié : sur le plan quantitatif, l’objectif est ambitieux. Avez-vous néanmoins procédé à des études d’impact sur des sujets plus qualitatifs dont nous font régulièrement part les élus locaux, par exemple l’ouverture de fenêtres, la rénovation des charpentes et d’autres aspects pratiques – au-delà des seules antennes téléphoniques – qui soulèvent des questions de développement durable dans toutes les collectivités ?

**Mme Anne Brugnera.** Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique apporte des garanties sur la qualité des projets et le résultat final des opérations en associant pleinement les différents corps de métiers. La profession des architectes s'inquiète de l'allègement normatif proposé dans le projet de loi, qui permet certes aux collectivités de conserver le recours à la loi de 1985, mais en le rendant optionnel. Aussi, au terme du travail que vous avez conduit, monsieur le rapporteur, quel message la commission pourrait-elle adresser aux professionnels qui œuvrent au quotidien pour le bien-construire au bénéfice de tous nos concitoyens ?

**M. Bertrand Sorre.** Je salue moi aussi le travail de fond accompli par le rapporteur en soulignant le souhait de donner une plus grande latitude d'intervention aux maires - l'ancien maire que je suis peut témoigner des difficultés qu'ils ont parfois à travailler avec les ABF. Un certain nombre de mesures figurant dans le projet de loi élargissent opportunément les pouvoirs du maire : nous irons dans le bon sens en les approuvant.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Sans doute m'avez-vous mal compris, Madame Bazin-Malgras : je ne dis pas qu'il faut maintenir la loi MOP, mais simplement qu'il ne faut pas se départir de son esprit. Je l'ai écrit clairement dans le rapport : la loi MOP n'est plus un outil adapté. Le cadre fixé en 1985, à l'époque où les architectes en étaient encore au calque et au *Rotring*, n'a sans doute plus guère de pertinence à l'ère du numérique, du BIM et de la dématérialisation. Mais il comporte des garanties qu'il faut conserver.

Le projet de loi exclut le logement social du champ du titre II de la loi MOP, sans pour autant fixer un cadre nouveau. De l'avis unanime des bailleurs sociaux, des constructeurs et des architectes, le logement social est de meilleure qualité, en termes d'habitabilité et de fabrication, que le logement privé, même si l'on a parfois quelque réticence à l'admettre. En outre, la relation entre le maître d'ouvrage privé et l'architecte sort généralement du cadre de la loi MOP, car le contrat et la loi de 1977 prévalent : l'architecte intervient le plus souvent jusqu'au stade du permis de construire, suite à quoi le constructeur chargé de la fabrication de l'immeuble prend le relais. Or ces constructions sont moins durables par le fait qu'elles trouvent leur équilibre économique lors de la vente des logements, tandis que le logement social a besoin de trouver le sien sur le long terme.

Que l'on ne se méprenne donc pas : comme beaucoup d'entre vous, je fais le deuil de la loi MOP, mais nous avons intérêt à réorganiser les relations entre les acteurs pour éviter que les bonnes pratiques apparues au fil de trente années d'application de ladite loi ne soient pas passées par pertes et profits dans une ou deux générations de bailleurs sociaux qui seront peut-être moins regardants que ceux d'aujourd'hui, qui tiennent à juste titre en très haute estime la qualité de leurs logements.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Je vous remercie pour cette réponse, monsieur le rapporteur ; votre rapport indiquant que la loi MOP doit rester en l'état dans notre droit, je n'ai simplement pas compris cette ambiguïté.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** C'est bien à l'esprit de la loi MOP que je faisais référence : la nature ayant horreur du vide, nous gagnerions à proposer un nouveau cadre.

Le concours d'architecture, Madame Charvier, est unanimement reconnu pour présenter des vices et des vertus. Ce modèle qui fut très opérant a contribué à bâtir une culture de la qualité dans le logement social mais, de l'aveu même d'un certain nombre d'architectes, constitue désormais un obstacle à l'émergence de jeunes talents. La loi MOP fixe le principe du concours sans en définir précisément les règles. Il s'est donc produit *de facto* un glissement progressif d'un concours sur esquisse, comme imaginé au départ, à un concours sur avant-projet sommaire (APS), parfois même étoffé, ce qui nécessite des moyens supplémentaires et augmente considérablement le coût du concours pour le maître d'ouvrage. Ce qui explique qu'il soit aujourd'hui quelque peu décrié.

Lors des débats relatifs au projet de loi LCAP, l'intention du Gouvernement, du rapporteur et de la commission était manifestement d'exclure par décret le logement social du champ de l'obligation de concours fixée dans la loi MOP ; toutefois, le décret n'a pu être pris et l'ambiguïté a perduré alors qu'elle ne correspondait à l'intention initiale d'aucune des parties prenantes au débat. Il s'agit donc désormais de rétablir l'ordre prévalant avant 2016.

Cela étant, plusieurs bailleurs sociaux insistent sur l'intérêt de maintenir des concours simplifiés pour certains types de projets. L'Immobilière 3 F, notamment, bailleur reconnu pour ses bonnes pratiques concernant les concours, se retrouve dans la situation ambiguë où elle organise des concours par choix, les estimant nécessaires à la qualité de ses projets, mais selon un système intermédiaire, en quelque sorte, qui ne relève pas pleinement de la loi MOP. Je défendrai donc un amendement visant à y remédier.

Les quelques dérogations, Madame Anthoine, que l'article 15 prévoit d'instituer à la règle de l'avis conforme, en ce qui concerne les antennes-relais notamment, doivent être replacées dans leur contexte. En effet, les études d'impact révèlent que le nombre de litiges est très faible – de l'ordre de vingt-cinq à trente par an – du fait de l'impossibilité de trouver un accord avec l'ABF. Deux conclusions peuvent en être tirées : d'une part, une concertation en amont est nécessaire – c'est au cœur du débat – et, d'autre part, si la plupart des cas sont résolus, cela signifie que cette dérogation ne permet en réalité que de régler un certain nombre de cas très particuliers sans être réellement exorbitante du droit commun. Ajoutons que les technologies concernées évoluent extrêmement vite : les relais téléphoniques d'aujourd'hui ne sont plus ceux d'il y a dix ans et sont certainement appelés à gagner en discrétion à l'avenir. Compte tenu des enjeux de couverture numérique de tous les territoires – notamment les territoires ruraux,

madame Anthoine, dont vous savez comme moi, puisque nous en sommes tous deux élus, qu'ils rencontrent de grandes difficultés dans ce domaine –, il me semble que nous pouvons accepter cette dérogation qui, encore une fois, n'a que peu de répercussions. Le véritable objectif de l'article 15 consiste à éviter d'ouvrir une boîte de Pandore au risque d'en faire sortir des monstres. Sur ce point, la cohésion de la commission sera décisive.

Les questions liées à l'intervention des ABF dans les opérations de rénovation donnent souvent lieu à des idées fausses, monsieur Le Bohec. L'avis conforme permet de maintenir une certaine unité ; il est certes délivré par l'ABF, mais sur la base des documents d'urbanisme existants et, par conséquent, d'un certain nombre de préconisations qui s'imposent en matière d'urbanisme. Souvent, les élus s'abritent donc derrière l'avis de l'ABF alors que celui-ci s'est borné à dire le droit tel qu'il existe.

D'autre part, en matière de développement durable et d'énergie, il faut faire preuve de la plus grande prudence : dans les centres anciens, par exemple, l'habitat, qui a parfois plusieurs siècles d'âge, n'est pas toujours adapté aux nouvelles contraintes environnementales. L'installation d'un double vitrage dans une maison à colombages et en torchis sans traitement climatique intérieur, par exemple, provoquera à coup sûr une prolifération de champignons sur les murs. Les ABF possèdent la connaissance du bâti ancien et leur avis est souvent très pertinent en matière d'isolation et de performance énergétique, tandis que les architectes contemporains seront plutôt tentés d'arriver avec des solutions toutes faites. De ce fait, le dialogue avec l'ABF a une réelle valeur ajoutée concernant les questions énergétiques dans les centres anciens.

**M. le Président Bruno Studer.** La discussion générale est close. Nous passons à l'examen des dispositions dont notre commission s'est saisie pour avis.



## II. EXAMEN DES ARTICLES DONT LA COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS

### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission est saisie de l'amendement AC66 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Le projet de loi réduit le champ d'application de la loi MOP de 1985 et rétablit de fait l'application des dispositions de la loi sur l'architecture de 1977 qui régit les relations entre le maître d'ouvrage, privé ou public, et le maître d'œuvre. Cette loi a été adoptée à un moment décisif, au terme des errements des années 1960 où ont fleuri les projets pour le moins contestables et dont nous payons souvent les conséquences. Son article 1<sup>er</sup> débute par une déclaration emblématique : « *L'architecture est une expression de la culture* ». Le projet de loi ELAN, quant à lui, est de nature très technique et comprend des mesures nécessaires pour libérer les énergies et construire plus vite, mieux et moins cher.

C'est pourquoi cet amendement « chapeau » vise à rappeler dans un chapitre préliminaire le principe de l'intérêt public de l'architecture en matière de qualité architecturale, de respect des budgets et d'impact environnemental et urbanistique des projets.

**M. Stéphane Testé.** Nous soutiendrons naturellement cet amendement qui rééquilibre et enrichit le texte.

*La commission adopte l'amendement.*

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Extension du permis d'innover au périmètre des grandes opérations d'urbanisme**

La Commission s'est saisie pour avis d'une partie de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui porte création du projet partenarial d'aménagement (PPA) et de la grande opération d'urbanisme (GOU) : le nouvel article L. 312-5 du code de l'urbanisme dresse la liste des procédures particulières applicables dans le périmètre des GOU et précise qu'à l'intérieur de celui-ci il peut être fait application du II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (loi LCAP), qui a instauré le « permis d'innover ».

#### **1. Le droit existant**

L'article 88 de la loi LCAP a mis en place deux dispositifs expérimentaux, dérogatoires au droit commun de la construction, marquant le passage d'une culture de la règle à celle de l'objectif :

– Le I de cet article a instauré un « **permis de faire** » ou « **permis d’expérimenter** » réservé à la réalisation d’équipements publics et de logements sociaux : à titre expérimental et pour une durée de sept ans, l’État, les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et les organismes d’habitations à loyer modéré sont autorisés à « *déroger à certaines règles en vigueur en matière de construction dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles* ».

Ce paragraphe nécessitait, pour entrer pleinement en vigueur, la prise d’un décret en Conseil d’État devant fixer les règles pouvant faire l’objet de l’expérimentation, « *notamment en ce qui concerne les matériaux et leur réemploi, ainsi que les résultats à atteindre qui s’y substituent* » et préciser les conditions dans lesquelles l’atteinte de ces résultats est contrôlée tout au long de l’élaboration du projet de construction et de sa réalisation.

Seule une partie de ces dispositions a été prise par le décret en Conseil d’État du 10 mai 2017 <sup>(1)</sup> : ce décret a précisé que les projets pouvant faire l’objet d’une telle expérimentation sont les projets de construction comportant, « *pour au moins 75 % de leur surface de plancher* », des équipements publics (équipements d’intérêt collectifs et services publics) et des logements sociaux.

Le champ d’application du permis de faire est limité à deux domaines : le décret prévoit la **possibilité d’inapplication du règlement de sécurité** sous réserve d’atteinte des résultats définis par l’article 2 du décret et de la production d’une étude d’ingénierie de sécurité incendie attestant des résultats et la **possibilité de déroger aux règles en matière d’accessibilité** sous réserve de la mise en œuvre de solutions d’effets équivalents.

Un contrôle sur les projets bénéficiant de dérogations est exercé par une « *tierce partie indépendante* » – c’est-à-dire un bureau de contrôle – chargée de vérifier que les résultats attendus, similaires à ceux qui résulteraient de l’application des règles initiales, sont atteints ; le décret prévoit enfin que l’autorisation de déroger pourra être retirée en cours de projet si le contrôle révèle que les résultats attendus ne peuvent manifestement pas être atteints.

Le Conseil d’État n’a en revanche toujours pas été saisi d’un second décret – qui n’a semble-t-il toujours pas fait l’objet d’un arbitrage entre les ministères concernés – devant comporter de nouveaux champs d’expérimentation : réemploi de matériaux, performance énergétique et caractéristiques acoustiques, notamment.

– Le II de l’article 88 de la loi LCAP a quant à lui instauré le « **permis d’innover** », applicable **dans le périmètre des opérations d’intérêt national** : contrairement au permis d’expérimenter lié à la nature des projets, le permis d’innover est ainsi lié à un périmètre géographique. Sa philosophie reste néanmoins très proche : ce dispositif, également mis en place à titre expérimental

---

(1) Décret CE n° 2017-1044 du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de construction.

pour une durée de sept ans, permet à l'État et aux collectivités territoriales d'autoriser les maîtres d'ouvrage ou locataires d'ouvrage à « déroger aux règles applicables à leurs projets dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles ».

Contrairement au dispositif instauré par le I de l'article, le permis d'innover est d'application directe, aucun décret n'ayant été prévu pour son application. La loi précise en effet que le permis de construire – octroyé par le préfet, compétent en matière d'autorisations d'urbanisme dans le périmètre des OIN – doit emporter approbation des dérogations et que l'étude d'impact des dérogations proposées, nécessairement annexée à la demande de permis, doit être préalablement visée par l'établissement public d'aménagement géographiquement compétent.

Le Parlement sera saisi avant la fin des deux expérimentations – soit en juillet 2023 – de rapports concernant leur mise en œuvre.

Ces deux dispositifs s'inscrivent dans la droite ligne des préconisations de **la mission d'information sur la création architecturale** <sup>(1)</sup>, présidée en 2014 par l'ancien président de la Commission, M. Patrick Bloche. La mission d'information avait fait le constat d'une inflation normative brimant l'innovation architecturale et d'une uniformisation du cadre bâti et préconisé, « pour le respect des normes, [de] passer d'une logique prescriptive à une obligation de résultat, en fixant des objectifs à atteindre plutôt que des moyens » <sup>(2)</sup>.

Le I de l'article 88 de la loi LCAP est directement issu de ces travaux : il provient d'un amendement pour la première fois adopté par la Commission en première lecture du projet de loi – avant d'être supprimé par le Sénat puis réintroduit avec modifications au cours de la navette parlementaire ; le II est quant à lui issu d'un amendement présenté par M. Noël Mamère, adopté en séance publique en deuxième lecture à l'Assemblée nationale avec le soutien tant du Gouvernement que de la Commission. Comme l'a fait valoir l'auteur de l'amendement, « la limitation à des périmètres sur lesquels des établissements publics d'aménagement sont compétents vise également à encadrer la mise en œuvre de telles dérogations et à suivre leurs effets dans le temps. À cette fin, chaque établissement public d'aménagement pourrait utilement produire un rapport annuel sur les dérogations demandées par les constructeurs et celles accordées et leur impact tel qu'évalué puis constaté » <sup>(3)</sup>.

Si, du fait de l'absence de publication du second décret d'application, la mise en œuvre du dispositif du I de l'article 88 de la loi LCAP n'est toujours pas effective, le permis d'innover est lui entré en vigueur dès la publication de la loi. Les services du ministère de la Culture ont indiqué au rapporteur pour avis que

---

(1) Rapport précité.

(2) Cf. recommandation n° 28 du rapport précité.

(3) Assemblée nationale, deuxième séance du mardi 22 mars 2016, examen de l'article 26 undecies du projet de loi.

**certains établissements publics d'aménagement (Euroméditerranée, Euratlantique et Grand Paris Aménagement) s'étaient d'ores et déjà emparés du dispositif en lançant, en décembre 2017, un appel à manifestation d'intérêt** auprès d'équipes de maîtrise d'œuvre, architectes et bureau d'études, afin de réaliser des opérations expérimentales sur le périmètre de leurs OIN respectives, avec des investisseurs et promoteurs volontaires identifiés. Parmi les 37 dossiers candidats, les projets retenus pour faire l'objet d'expérimentations devraient être rendus publics très prochainement par chacun des établissements.

## **2. Les dispositions de l'article**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi crée un nouvel outil partenarial au plan local, destiné à soutenir une dynamique de construction adaptée à chaque territoire : le « projet partenarial d'aménagement » (PPA) qui liera l'État et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné, ainsi que d'autres partenaires (établissements publics, sociétés publiques locales, acteurs privés susceptibles de prendre part à la réalisation des opérations de construction...). C'est dans le cadre d'un PPA que pourra, le cas échéant, être décidée la création d'une « grande opération d'urbanisme » (GOU) dans le périmètre de laquelle les communes pourront **confier à l'intercommunalité la maîtrise d'ouvrage des équipements publics**, la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme étant confiée à l'échelon intercommunal. La GOU sera créée par délibération de l'intercommunalité, sauf si une commune incluse dans le périmètre s'y oppose : dans ce cas, ce sera au préfet de département de prendre un arrêté portant création de la GOU.

Le nouvel article L. 312-5 du code de l'urbanisme dresse la liste des procédures particulières applicables dans le périmètre des GOU et précise qu'à l'intérieur du périmètre d'une GOU, comme aujourd'hui à l'intérieur du périmètre d'une OIN, il pourra être fait application du permis d'innover institué par le II de l'article 88 de la loi LCAP.

## **3. La position du rapporteur pour avis**

Tant la création du permis d'innover par la loi LCAP que son extension aux GOU par le projet de loi ont été très **largement saluées par les personnes entendues par le rapporteur pour avis**, notamment les architectes, très intéressés par ces expérimentations permettant de dépasser les contraintes normatives qui bien souvent brident la création architecturale.

Le rapporteur se demande néanmoins si le dispositif mis en place par le projet de loi ne pourrait pas poser une difficulté en matière de droit de la responsabilité : à la différence d'une OIN, dans le cadre de laquelle le préfet est à la fois autorité de délivrance des autorisations d'urbanisme et responsable en matière de salubrité et de sécurité publique, dans le cadre d'une GOU, c'est le président de l'intercommunalité qui sera l'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme et donc autorisant la dérogation aux normes alors que le préfet restera responsable en matière de sécurité. Il estime donc qu'un **décret d'application**,

**pris en Conseil d'État, sera nécessaire pour préciser la procédure applicable.** Le rapporteur pour avis présente donc un amendement en ce sens, qui procède en outre aux **coordinations nécessaires** à l'article 88 de la loi LCAP.

\*

*La commission examine l'amendement AC32 de M. Michel Larive.*

**Mme Sabine Rubin.** Il est défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Cet amendement porte sur une question certes importante mais dont la dimension est plus économique que culturelle ; je vous propose donc de le retirer pour le présenter en commission des Affaires économiques ou en séance publique ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission passe à l'amendement AC28 de M. Michel Larive.*

**Mme Sabine Rubin.** Défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Je comprends la préoccupation exprimée dans cet amendement mais le projet de loi vise à étendre aux grandes opérations d'urbanisme le permis d'innover institué dans la loi LCAP, et non d'en modifier la nature. Avis défavorable.

**M. Stéphane Testé.** Cet amendement visant à réduire le champ du permis d'innover, nous y sommes défavorables car il est contraire à l'esprit de la loi.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement AC67 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Cet amendement technique vise à mettre certaines dispositions de la loi LCAP en cohérence avec le projet de loi. Il prévoit notamment d'encadrer par décret les niveaux de responsabilité. Dans sa version actuelle, le texte présente un risque potentiel d'engagement de la responsabilité de l'État au sujet d'une décision prise par d'autres que lui. Il faut donc clarifier la règle.

**M. Stéphane Testé.** Le groupe La République en Marche suivra l'avis du rapporteur.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

*Article 2*

**Confirmation de l'application du permis d'innover au périmètre des opérations d'intérêt national**

La Commission s'est saisie pour avis d'une partie de l'article 2 du projet de loi relatif aux opérations d'intérêt national (OIN) : le nouvel article L. 102-13 du code de l'urbanisme dresse la liste des procédures particulières applicables dans le périmètre des OIN et **rappelle le droit existant, à savoir la possibilité, dans le périmètre d'une OIN, de faire application du II de l'article 88 de la loi LCAP qui instaure le permis d'innover, cf. article précédent.**

\*

*La commission est saisie de l'amendement AC36 de M. Michel Larive.*

**Mme Sabine Rubin.** Il est défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Cet amendement est du même type que l'amendement AC32 à l'article 1<sup>er</sup> et recueille donc le même avis : une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission passe à l'amendement AC14 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Au cours de la dernière décennie, selon l'observatoire national de la biodiversité, près de 67 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été détruits en moyenne chaque année dans les métropoles en raison de l'artificialisation des sols. Il nous semble donc pertinent, par cet amendement, de soumettre l'autorisation des opérations réalisées en dehors des parties urbanisées des communes à l'avis conforme et motivé de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Convenez que cet amendement sort quelque peu du champ de compétences de la commission des Affaires culturelles. N'ayant pas de légitimité pour vous répondre sur ces sujets, je vous suggère de le retirer. J'émettrai le même avis sur l'amendement suivant.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement AC15 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Je le retire également.

*L'amendement est retiré.*

*La commission passe à l'amendement AC34 de M. Michel Larive.*

**Mme Sabine Rubin.** Il est défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Avis défavorable : à nouveau, il ne s'agit pas de modifier la loi LCAP mais de la mettre en cohérence avec le projet de loi.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.*

#### *Article 3 (paragraphe V)*

### **Exclusion de l'application de la loi « MOP » de 1985 pour les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme**

La Commission s'est saisie pour avis du paragraphe V de l'article 3 du projet de loi, qui comporte diverses dispositions visant à faciliter les opérations d'aménagement dans les périmètres des opérations d'intérêt national (OIN) et des grandes opérations d'urbanisme (GOU).

Le paragraphe V de cet article vise à faciliter la construction des équipements d'infrastructures dans ces périmètres en écartant l'application des règles fixées par la loi dite « MOP » de 1985 <sup>(1)</sup> pour permettre à l'aménageur chargé d'une opération de construire directement ces équipements pour le compte des collectivités compétentes.

#### **1. Le droit existant**

La loi MOP du 12 juillet 1985 régit la réalisation d'ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures et équipements industriels dont les maîtres d'ouvrages sont des personnes publiques (l'État et ses établissements publics ; les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements) ou certains organismes privés (organismes privés d'habitations à loyer modéré et sociétés d'économie mixte locales) dès lors qu'il s'agit de la construction de « logements aidés par l'État ».

Son article 1<sup>er</sup> dresse d'ores et déjà une liste d'exceptions à son champ d'application. En l'état actuel du droit, sont exclus de l'application de la loi MOP :

– les ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation ;

---

(1) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

- les ouvrages d’infrastructure réalisés dans le cadre d’une zone d’aménagement concerté ou d’un lotissement ;
- les ouvrages de bâtiment acquis par des organismes d’habitations à loyer modéré.

## 2. Les dispositions de l’article

Le V de l’article 3 du projet de loi crée **une nouvelle exception au champ d’application de la loi MOP en faveur des ouvrages d’infrastructure situés dans le périmètre d’une OIN ou d’une GOU.**

L’étude d’impact annexée au projet de loi justifie l’exclusion de l’application de la loi MOP dans ces périmètres *« afin de prévoir le transfert de compétence en matière de maîtrise d’ouvrage des infrastructures »*. Il s’agit d’un **transfert de compétences à l’intercommunalité**, conformément au nouvel article L. 312-7 du code de l’urbanisme qui prévoit que, dans le cadre d’une GOU, une commune *« peut confier la réalisation d’équipements publics relevant de sa compétence à l’EPCI ou la collectivité à l’initiative de l’opération »* et que, dans ce cas, cet établissement ou cette collectivité *« assure la maîtrise d’ouvrage de ces équipements ainsi que la réalisation des études que leur construction nécessite et de toutes missions nécessaires à l’exécution des travaux »*. Comme le note l’étude d’impact, la GOU est *« un outil opérationnel ayant pour objectif de concentrer au niveau de l’intercommunalité les leviers nécessaires à la réalisation d’une ou plusieurs opérations d’aménagement d’envergure »*.

## 3. La position du rapporteur pour avis

Le rapporteur pour avis estime que les arguments présentés par l’étude d’impact sont assez minces pour justifier que le droit commun de la relation entre maîtrise d’ouvrage publique et maîtrise d’œuvre privée soit écarté, même si l’objectif de souplesse peut être entendu. Il estime plus généralement qu’**une réflexion d’ensemble sur la loi MOP aurait mérité d’être lancée afin de moderniser ce texte, plutôt que d’étendre le champ de ses exceptions.** La preuve que la loi MOP constitue un frein au bien construire n’a pas été pleinement apportée, alors même que les garanties procédurales qu’elle présente sont importantes.

En attendant qu’une telle réflexion soit lancée, il estime nécessaire de compenser les multiples exclusions à l’application de la loi MOP introduites par les articles 3, 5 et 28 du projet de loi par **un renforcement des prescriptions contenues dans la loi du 3 janvier 1977 sur l’architecture**, qui régiront désormais les relations entre certains maîtres d’ouvrages publics auxquels la loi MOP ne s’appliquera plus et les maîtres d’œuvre. Il propose par amendement qu’un décret en Conseil d’État soit pris par le Gouvernement afin de préciser le contenu du contrat qui liera le maître d’ouvrage au maître d’œuvre et notamment,

comme la loi de 1977 le prévoit déjà, la rémunération de l'architecte, la répartition des prestations et la responsabilité de chacun des prestataires.

Ce décret pourrait notamment préciser des modalités simplifiées de concours, permettant de réduire la contrainte administrative liée à la sélection des candidatures ainsi que le niveau d'aboutissement des projets exigé lors des premières phases, afin d'encourager le recours à ce mode particulièrement pertinent de sélection de la maîtrise d'œuvre, y compris dans les cas où ce recours ne serait plus obligatoire (*cf.* également articles 5 et 28).

\*

*La commission est saisie de l'amendement AC16 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** L'amendement est défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Je partage certaines de vos réticences concernant l'exclusion de l'application de la loi MOP. C'est pourquoi je vous proposerai dans un instant de rouvrir le champ de la délimitation des missions et responsabilités des différents acteurs par l'adjonction d'un décret à la loi de 1977. Je vous suggère donc de retirer votre amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement AC68 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** L'idée est de rouvrir le champ des discussions et d'introduire la possibilité d'un décret en Conseil d'État précisant les conditions d'application de l'article 3 de la loi de 1977, qui devient applicable du fait de l'exclusion des dispositions de la loi MOP. L'intérêt est de rouvrir une porte de discussion entre les différents acteurs pour préciser le cadre de la mission de l'architecte mais aussi le niveau de sa responsabilité, la question se posant aujourd'hui par exemple en cas de défaillance sur les constructions. En fonction des modalités du décret, cela peut permettre aussi de fixer des modalités simplifiées, souples et non contraignantes, pour un concours de maître d'œuvre.

**M. Stéphane Testé.** Nous voterons cet amendement qui nous propose un nouveau cadre d'intervention de l'architecte.

*La commission adopte cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 modifié.*

*Après l'article 3*

*La commission examine l'amendement AC12 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Cet amendement vise à redonner une place centrale à l'architecte dans la conception et le suivi des travaux.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Je pense qu'il est satisfait par l'adoption de mon amendement AC68.

*L'amendement est retiré.*

*Article 5 (paragraphe III)*

**Exclusion de l'application de la loi MOP de 1985 pour les ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement**

La Commission s'est saisie pour avis du paragraphe III de l'article 5 du projet de loi qui allège les procédures applicables aux opérations d'aménagement.

**1. Les dispositions de l'article**

Le paragraphe III de l'article 5 crée une nouvelle exception au champ d'application de la loi MOP en faveur des ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

L'étude d'impact annexée au projet de loi justifie cette exclusion par une **volonté de faciliter la maîtrise d'ouvrage de bâtiments publics dans le cadre d'opérations d'aménagement d'ensemble, confrontée jusqu'ici à une incertitude sur le régime juridique applicable** : ainsi, une collectivité maître d'ouvrage d'une école ou d'un gymnase inclus dans un projet d'aménagement d'ensemble ne sait pas si elle doit, pour cette construction, faire application de la loi MOP – qui prévoit qu'elle doit confier la réalisation des bâtiments en question à un maître d'œuvre via un mandat défini à l'article 3 de la loi MOP – ou de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme et, en conséquence, confier cette réalisation au concessionnaire de l'opération d'aménagement.

**Article L. 300-4 du code de l'urbanisme**

« L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent **concéder la réalisation des opérations d'aménagement** prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation.

« L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne

publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel.

**« Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. »**

## **2. La position du rapporteur pour avis**

Le III de l'article 5 du projet de loi, en excluant clairement l'application de la loi MOP, peut être vu comme une simple clarification du droit applicable et la sécurisation des contrats de concession passés sur le fondement de l'article 300-4 du code de l'urbanisme, dès lors que certains équipements inclus dans le projet sont des équipements publics. Il permettra à un aménageur d'exercer la maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics nécessaires au développement du secteur aménagé pour le compte de la collectivité, dans le cadre de la concession qui prend en charge l'aménagement du secteur en question, et donc – au moins peut-on l'espérer – de gagner en temps et en cohérence d'ensemble de l'aménagement.

Il faut en outre préciser que **la collectivité territoriale conservera la possibilité, si elle le souhaite, de passer par un mandat défini à l'article 3 de la loi MOP pour la réalisation de ses bâtiments publics**, l'application de celle-ci n'étant exclue que si la collectivité donne une concession d'aménagement pour ces bâtiments : *a contrario*, si elle n'étend pas la concession à ces bâtiments, la loi MOP restera pleinement applicable.

**Le rapporteur pour avis rappelle tout l'intérêt que représente le recours au mandat de l'article 3 de la loi MOP** : le mandataire, soumis aux mêmes exigences que le maître d'ouvrage public, est en conséquence tenu par les mêmes règles du bien construire, ce qui n'est pas le cas des concessionnaires d'opérations d'aménagement.

\*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement AC17 de Mme Marie-George Buffet.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.*

*Article 15*

**Avis simple des architectes des Bâtiments de France, en secteurs protégés, pour l'installation d'antennes de téléphonie mobile et pour les autorisations de démolir des bâtiments insalubres ou frappés d'un arrêté de péril – inversion du sens du silence du préfet en cas de recours par la collectivité**

La Commission pour avis s'est saisie de l'article 15 du projet de loi qui vise à assouplir les conditions d'intervention des architectes des Bâtiments de France (ABF) en secteurs protégés dans un nombre limité de procédures.

**1. Le droit existant**

En l'état actuel du droit, l'ABF doit donner son accord pour toute autorisation de travaux en site patrimonial remarquable et en périmètre délimité des abords de monument historique. Son « **avis conforme** » est donc exigé pour que les travaux puissent être effectués.

Les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable et aux abords d'un monuments historique (par renvoi de l'article L. 621-32) sont soumis à une autorisation préalable (article L. 632-1 du code du patrimoine) qui peut notamment prendre la forme d'un permis de construire, d'un permis de démolir ou d'un permis d'aménager faisant l'objet d'un avis conforme de l'ABF, le cas échéant assorti de prescriptions motivées auxquelles le demandeur doit se conformer.

L'article L. 632-2 du code du patrimoine précise que **l'ABF s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant**. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. Le silence de l'ABF dans un délai – fixé réglementairement à deux mois – emporte accord tacite de celui-ci.

En cas de désaccord entre l'ABF et l'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme (le maire le plus souvent), c'est le préfet de région qui statue : l'article L. 632-2 du code du patrimoine prévoit ainsi que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme transmet le dossier accompagné de son projet de décision à l'autorité administrative – le préfet de région –, qui doit avoir recueilli l'avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) pour statuer ; l'article précise enfin – depuis la loi LCAP<sup>(1)</sup> – qu'en cas de silence, le préfet est réputé avoir rejeté ce projet de décision.

---

(1) Cf. Article 75 de la loi LCAP.

## 2. Les dispositions de l'article

### • Réécriture partielle de l'article L. 632-2 du code du patrimoine

Le 1° de l'article 15 procède à la restructuration de son premier alinéa, scindé en deux alinéas : le premier qui pose le principe d'un avis conforme de l'ABF, sous réserve des cas de dérogations créés au nouvel article L. 632-2-1 et reprend les critères devant guider la décision de l'ABF à droit constant ; le second qui constitue la reprise à droit constant de l'essentiel de la rédaction du premier alinéa actuel.

Le 2° de l'article 15 **inverse le sens à donner au silence du préfet saisi d'un recours par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme** : alors que le droit actuel prévoit que le silence du préfet, saisi d'un recours contre un refus de l'ABF, vaut refus, **l'article prévoit que ce silence vaudrait désormais approbation du projet de décision contre l'avis de l'ABF. Il s'agit d'un retour à la situation qui prévalait avant l'adoption de la loi LCAP.**

### • Introduction au sein du code du patrimoine d'un nouvel article L. 632-2-1

Ce nouvel article instaure un régime d'avis simple de l'ABF, par exception aux dispositions générales fixées à l'article L. 632-2 ; l'accord obligatoire de l'ABF est remplacé par **un avis simple dans deux matières** :

1° lorsque l'autorisation de travaux porte sur **l'installation d'antennes relais de radiotéléphonie mobile**, leurs systèmes d'accroche ainsi que les locaux et installations techniques afférentes ;

2° lorsque l'autorisation de travaux porte sur des **immeubles de logements frappés d'insalubrité irrémédiable et d'une ordonnance de démolition**. Sont précisément visées :

– les opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les opérations menées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux <sup>(1)</sup>,

---

*(1) Le second alinéa de l'article L. 522-1 concerne les opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux. Ces opérations sont donc éligibles à des subventions de l'ANAH et peuvent comporter, conformément à l'article D. 522-2 du code de la construction et de l'habitation : « (...) l'ensemble des coûts d'études et de diagnostic, d'appropriation des immeubles, de libération des sols, d'accompagnement social, de mise en œuvre du relogement, le cas échéant à titre temporaire, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, conduite d'opération et, en recettes, le produit des charges foncières. »*

*Selon l'article L. 1331-28 du code de la santé publique, l'insalubrité est définie comme irrémédiable lorsqu'il n'existe « aucun moyen technique pour y mettre fin ou lorsque les travaux seraient plus coûteux que la reconstruction du bâtiment ». L'insalubrité irrémédiable est ordonnée par un arrêté du préfet après consultation de la commission départementale compétente.*

– les mesures prescrites pour les immeubles à usage d’habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable, en application de l’article L. 1331-28 du code de la santé publique <sup>(1)</sup>,

– et les mesures prescrites pour les habitations frappées d’un arrêté de péril pris en application de l’article L. 511-2 du code de la construction et de l’habitation et assorti d’une ordonnance de démolition ou d’interdiction définitive d’habiter.

Il précise en outre, à l’instar de l’article L. 632-2, que le silence de l’ABF vaut avis favorable.

### ● **Précision du champ d’application des nouvelles dispositions et de leur application dans le temps**

**Les nouvelles dispositions ne sont pas applicables aux immeubles ou parties d’immeubles protégés au titre des monuments historiques** (IV de l’article) ; elles sont en revanche applicables, comme le précise le V de l’article, aux demandes d’autorisation de travaux aux **abords** de ces monuments (article L. 621-32 du code du patrimoine) ainsi que dans **les sites patrimoniaux remarquables** (articles L. 632-1 et L. 632-2 du code du patrimoine).

Les nouvelles dispositions seront rendues applicables à toute demande déposée à compter du lendemain de la publication de la loi.

### ● **Les justifications apportées par l’étude d’impact annexée au projet de loi**

L’étude d’impact justifie les modifications apportées par cet article en premier lieu par la **volonté du Gouvernement de faciliter et accélérer les installations d’antennes de téléphonie mobile sur tout le territoire** : il s’agit, par le déploiement des réseaux mobiles à très haut débit, d’améliorer la couverture de téléphonie mobile qui est insatisfaisante sur 40 % du territoire français, notamment dans les territoires ruraux même si ce n’est pas exclusivement dans ces territoires que les difficultés existent.

Il faut toutefois noter que le nombre d’installations supplémentaires ainsi facilitées serait assez limité : d’après l’étude d’impact, les opérateurs installent en moyenne environ 1 350 pylônes par an, dont seulement 20 % sont aujourd’hui

---

(1) *Cet article dispose* : « À l’intérieur d’un périmètre qu’il définit, le représentant de l’État dans le département peut déclarer l’insalubrité des locaux et installations utilisés aux fins d’habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d’hygiène, de salubrité ou de sécurité.

L’arrêté du représentant de l’Etat dans le département est pris après avis de la commission départementale compétente en matière d’environnement, de risques sanitaires ou technologiques à laquelle le maire ou, le cas échéant, le président de l’établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d’habitat est invité à présenter ses observations, et après délibération du conseil municipal ou, le cas échéant, de l’organe délibérant de l’établissement public.

Cet arrêté vaut interdiction définitive d’habiter et d’utiliser les locaux et installations qu’il désigne. (...) »

concernées par la procédure d'avis conforme des ABF (soit environ 270), avis le plus souvent favorable ; **l'étude d'impact estime ainsi que la mesure permettra d'en installer de l'ordre de 10 % de plus, soit une trentaine par an.**

L'étude d'impact estime en outre que l'impact sur l'insertion architecturale des antennes sera limité par l'existence de « bonnes pratiques » et de **chartes locales** dans lesquelles les opérateurs de téléphonie mobile ont pris des engagements pour améliorer l'insertion des équipements dans le paysage urbain.

La seconde justification apportée par le Gouvernement à cet article est sa **volonté de faciliter et accélérer les opérations de lutte contre l'habitat indigne**. La procédure d'avis simple ne s'appliquerait qu'aux cas où les immeubles sont jugés insalubres ou dangereux, que leur « préservation est impossible » car leur « dégradation est irrémédiable », ce qui justifierait que l'on fasse alors primer les enjeux de sécurité sur l'intérêt patrimonial des bâtiments en raison de « l'extrême dégradation de l'habitat ». L'étude d'impact évalue à « quelques centaines au maximum » le nombre d'immeubles qui pourraient être concernés par la transformation de l'avis conforme en avis simple.

L'étude d'impact justifie enfin l'inversion du sens du silence du préfet en cas de recours par l'autorité de délivrance des autorisations d'urbanisme par une volonté de « *simplifier les modalités de recours contre l'avis de l'ABF* » et de revenir à la situation qui préexistait à l'adoption de la loi LCAP ; les services de l'État devront à nouveau obligatoirement se prononcer pour s'opposer à la proposition de décision émise par l'autorité compétente en matière d'urbanisme et donc confirmer un refus exprimé par l'ABF.

### **3. La position du rapporteur pour avis**

Les dispositions contenues à cet article suscitent **de très vives inquiétudes de la part des défenseurs du patrimoine** qui craignent que ce « haro sur l'ABF » n'induisse très rapidement une dégradation des conditions de la préservation des centres historiques. Les ABF sont les agents de l'État chargés du respect des dispositions du code du patrimoine, or le patrimoine, quoique durable, n'est pas renouvelable et il suffit de détruire quelques façades dans un centre ancien pour le défigurer de manière irrémédiable.

Le rapporteur pour avis partage très largement ces craintes, même s'il rappelle que le texte n'introduit un régime dérogatoire au droit commun que dans **deux cadres strictement limités** : l'implantation d'antennes de radiotéléphonie, secteur où les améliorations techniques constantes peuvent laisser espérer une visibilité et un encombrement moindres des équipements dans les années à venir, et la destruction des seuls immeubles voués à la démolition qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision de protection du titre des monuments historiques. Il note en outre qu'un avis défavorable de l'ABF contre lequel serait passée l'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme, pourra servir à l'appui d'un recours devant le juge administratif des référés, intenté par exemple par une association de

défense du patrimoine. On peut en outre penser qu'un maire hésitera à passer outre l'avis négatif de l'ABF pour la démolition d'un bâtiment dans la mesure où il devra solliciter son avis – conforme cette fois – pour tout projet de reconstruction sur le terrain en question. Le rapporteur pour avis reste persuadé de l'utilité d'un dialogue le plus en amont possible entre les différents protagonistes de ce type de dossiers, les incompréhensions de part de d'autre venant le plus souvent d'un manque de concertation.

Le rapporteur pour avis partage également le jugement maintes fois exprimé que **cet article induira une pression très forte sur les autorités compétentes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme** qui ne pourront plus s'abriter derrière l'avis négatif de l'ABF pour refuser une autorisation avec laquelle ils seraient par ailleurs en désaccord.

S'agissant de l'inversion du sens du silence du préfet, le rapporteur pour avis, après avoir été réticent à l'égard de ce retour au droit antérieur à la loi LCAP, estime que le nombre de cas sera limité et qu'il n'est pas injustifié d'obliger les services de l'État à devoir justifier expressément auprès d'un maire leur décision de donner raison à l'ABF plutôt que de retenir son contre-projet. Il juge néanmoins que cette inversion rendra nécessaires des conditions rigoureuses de publicité des avis du préfet afin de permettre aux tiers concernés d'exercer pleinement toutes les voies de recours qui leur sont offertes, un rejet tacite étant susceptible de recours comme toute décision administrative.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur pour avis propose de ne pas revenir sur la rédaction actuelle de l'article 15 et s'opposera à tous les amendements qui viseraient à étendre le champ d'application des dérogations au principe de l'avis conforme de l'ABF.

Il propose en revanche **quatre amendements pour compléter le dispositif de l'article afin d'améliorer les conditions d'exercice de leur mission par les ABF** :

– le premier vise à assurer **une meilleure prévisibilité – mais aussi une plus grande constance – des avis des ABF** en abords des monuments historiques en prévoyant l'élaboration d'un référentiel, qui aura vocation à être annexé aux documents d'orientation en matière d'urbanisme (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale) et qui précisera la « doctrine » de l'État en matière de protection patrimoniale sur un secteur donné ;

– le deuxième vise à **accélérer la mise en œuvre des périmètres délimités des abords de monuments historiques institués par la loi LCAP** (périmètres dits « intelligents » car adaptés à chaque monument, ayant vocation à remplacer la règle uniforme du rayon des 500 mètres autour du monument<sup>(1)</sup>) en permettant aux collectivités territoriales concernées d'être à l'initiative de leur création, notamment

---

(1) Cf. Article L. 621-30 du code du patrimoine.

à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ; dans ce cas, la proposition de la collectivité serait soumise à l'avis – simple – de l'ABF ;

– le troisième entend **faciliter la concertation en amont** entre l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme et l'ABF en prévoyant que la première peut proposer un projet de décision au second qui peut soit donner son accord, soit demander des modifications : il s'agit, par cette faculté nouvelle, d'**encourager la co-instruction des dossiers**, notamment pour les projets les plus importants ;

– le dernier **instaure un médiateur dans le cadre des recours formés par les porteurs de projet contre les décisions des ABF** ; il sera désigné parmi les élus siégeant à la commission régionale du patrimoine et de l'architecture et sera saisi, si le demandeur le souhaite, notamment parce qu'il considère que ses arguments n'ont pas été suffisamment pris en compte par l'ABF.

\*

*La commission est saisie, en présentation commune, des amendements AC69 et AC71 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** J'ai déposé quatre amendements à l'article 15 dans la volonté d'instaurer davantage de dialogue entre l'architecte des Bâtiments de France (ABF), les pétitionnaires et les élus. Souvent, ces derniers se sentent dépossédés d'une partie des décisions. L'idée, avec l'amendement AC69, est de porter à la connaissance des élus un référentiel patrimonial pour chaque zone ABF qui leur permettrait – c'est l'objet de l'amendement AC71 – de pré-instruire les demandes d'avis et donc de présenter une proposition d'avis à l'architecte sur la base de ce document. Ce dispositif aurait une double vertu : cela redonnerait une part de la décision au maire, le responsabiliserait, et induirait un dialogue pour la co-construction de ces référentiels. Le maire, dans le doute, décrocherait plus facilement son téléphone pour appeler l'ABF, plutôt que de se contenter de transmettre un dossier au risque de s'entendre notifier, comme trop souvent aujourd'hui, une fin de non-recevoir.

**M. Stéphane Testé.** La création de ce référentiel va dans le bon sens. Nous voterons pour.

*La commission adopte successivement les deux amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement AC70 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** La loi LCAP a prévu de sortir de la règle traditionnelle des « abords » de 500 mètres autour d'un monument protégé au titre des monuments historiques en introduisant ce qu'on pourrait appeler des « périmètres intelligents », qui tiennent compte de la réalité des abords de chaque monument historique. Puisque ce dispositif se met aujourd'hui en place pour les nouveaux arrêtés de protection, l'enjeu est de

parvenir à couvrir les quelques 44 000 arrêtés de protection des monuments. Afin d'accélérer ce travail, il convient de donner la possibilité au maire ou au président d'EPCI de proposer un « périmètre intelligent » à l'ABF, soit à l'occasion d'un PLU, soit parce que l' élu a un projet d'aménagement de son centre bourg, par exemple. La décision finale resterait à l'ABF mais le dispositif impliquerait de la concertation et de la co-construction.

**M. Stéphane Testé.** Nous suivrons le rapporteur pour avis sur cette proposition de concertation et d'association des élus locaux.

**Mme Maud Petit.** Le groupe Modem adoptera la même position et votera pour cet amendement très intelligent !

*La commission adopte cet amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement AC10 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** J'entends bien la volonté du rapporteur pour avis de ménager des garde-fous, mais celui que nous proposons vise à réaffirmer le rôle des ABF.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** S'agissant du contenu de cet amendement, j'ai déjà répondu à propos des antennes. En ce qui concerne les immeubles insalubres, j'appelle votre attention sur le fait qu'il s'agit, là encore, de cas extrêmement particuliers : nous ne parlons pas des monuments protégés eux-mêmes, mais de bâtiments situés à leurs abords, qui peuvent être de qualité secondaire et n'appellent pas de protection spéciale. En outre, dans le texte actuel, il est question de bâtiments frappés d'arrêté de péril qui font de plus l'objet d'une ordonnance de démolition, autrement dit qui ont peu d'espoir de connaître une nouvelle existence. En cas de péril imminent, l'arrêté de péril est une mesure rapide mais, quand il s'agit de péril simple, cela peut prendre plusieurs mois, avec des étapes très encadrées. On peut donc légitimement penser que les choses seront faites « proprement ». Enfin, si ces immeubles sont démolis, nous ne changeons pas le régime de l'aménagement qui doit être réalisé à la place : celui-ci sera toujours soumis à l'avis conforme des ABF. Je pense qu'il y a suffisamment de garde-fous pour que ce ne soit plus un point de blocage qui freine trop souvent encore le réaménagement de quartiers anciens dans nos villes. Avis défavorable.

**Mme Marie-George Buffet.** Vous avez tout à l'heure vous-même souligné le risque d'ouvrir une porte d'où peuvent sortir des démons...

**M. Stéphane Testé.** Nous voterons contre cet amendement.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement AC72 du rapporteur pour avis.*

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Il s'agit, là encore, de créer du dialogue. Aujourd'hui, le recours contre un avis conforme de l'ABF s'effectue

auprès du préfet de région, qui doit s'appuyer sur la Commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), à savoir une grosse machine malaisément convocable pour instruire des sujets mineurs. Précisons que le nombre de recours est très peu important : un peu plus d'une centaine par an sur tout le territoire. L'idée est donc de créer, au sein de la CRPA, un médiateur qui serait désigné parmi les membres élus de cette commission et pourrait être saisi par tout pétitionnaire, particulier ou maire, de façon à simplifier la démarche de conciliation sans forcément aller jusqu'au recours, ou à permettre au préfet de région d'avoir un contact identifié privilégié au sein de la CRPA. Les élus locaux seront d'autant plus incités à saisir le médiateur qu'ils y verront un de leurs pairs, et seront plus facilement enclins au dialogue que s'ils ont affaire à un service de l'administration.

**M. Stéphane Testé.** La création de ce médiateur va dans le sens du dialogue et du règlement des problèmes en amont. Nous voterons pour cet amendement.

**Mme Brigitte Kuster.** Pouvez-vous préciser la manière dont ce médiateur sera désigné et pour combien de temps ?

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Le plus simple semble être que la CRPA le désigne en son sein, parmi les élus qui y siègent, pour la durée de son propre mandat.

**Mme Brigitte Kuster.** Cela mériterait d'être précisé. Votre idée de dialogue me paraît tout à fait pertinente, mais il faudrait davantage encadrer cette fonction, vu le rôle que vous lui attribuez.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** La médiation est toujours une démarche intéressante, mais que se passera-t-il si elle échoue ? Le médiateur pourra-t-il toujours évoquer ce dossier au sein de la CRPA en tant que membre ou devra-t-il s'abstenir ?

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** L'idée n'est pas de changer le fonctionnement défini par la loi LCAP : la commission régionale reste compétente et rien n'empêche le préfet de région de la convoquer s'il l'estime nécessaire. Très peu de recours, sur le déjà petit nombre de recours déposés, sont véritablement fondés ou portent sur des projets importants. Le préfet de région décidera s'il sollicite l'avis de la CRPA dans son ensemble ou s'il appelle plutôt à un échange avec le médiateur. En cas de réunion de la CRPA, chacun y siège avec ses prérogatives normales. Il s'agit de mettre de l'huile dans les rouages afin d'éviter les situations de blocage où chacun s'entête dans une attitude jusqu'au-boutiste.

En outre, quand un recours est déposé par l'autorité administrative, il est prévu que le maire présente une contre-proposition à la décision de l'ABF. Dans les très grandes collectivités, qui possèdent un architecte intégré et des équipes, c'est faisable mais, dans une petite commune rurale, le maire est souvent totalement désemparé. L'existence du médiateur permettra d'apporter du conseil

et de l'orientation, pour éviter que des auteurs de recours ne se heurtent à un mur. Mais cela ne change rien au dispositif tel qu'il existe : cela vient en complément.

*La commission adopte cet amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement AC47 de M. Rémy Rebeyrotte.*

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cet article 15 comporte des avancées très importantes sur le lien entre les élus et l'architecture du patrimoine. Cela dit, il me semble tout de même important de maintenir un certain nombre de prérogatives à l'ABF, notamment sur la question des antennes relais, l'avis de l'ABF permettant d'éviter des aberrations totales, et celle des démolitions, qui ne sont pas toujours heureuses dans nos centres urbains. Je souhaite que le texte soit un peu rééquilibré sur cet aspect car on sait que la relation entre les maires et l'ABF tient du « je t'aime, moi non plus » : c'est compliqué, mais en même temps nous sommes bien contents de trouver des ABF pour cadrer les choses et nous éviter d'autres recours, notamment de riverains. C'est un amendement d'appel.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Les quatre amendements que nous venons d'adopter vont dans le sens de plus de concertation et me paraissent de nature à assurer un équilibre satisfaisant, sans créer de dérogations supplémentaires et en permettant une meilleure co-construction des instructions.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la commission examine l'amendement AC9 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Il est défendu : il s'agit de nouveau des antennes relais.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Même avis que précédemment.

**M. Stéphane Testé.** Nous souhaitons le maintien du projet de loi initial sur ce point.

*La commission rejette cet amendement.*

*La commission est saisie de l'amendement AC59 de M. Laurent Garcia.*

**Mme Maud Petit.** Nous demandons la suppression des alinéas 10 à 12 de l'article 15. En l'état actuel du droit, l'avis conforme de l'ABF intervient en aval des arrêtés et dispositions dont nous avons parlé. La temporalité du rendu de l'avis de l'ABF explique pour partie qu'il soit considéré comme un frein à la mise en œuvre des procédures de démolition. Nous vous proposerons dans un instant, par le biais d'un autre amendement après l'alinéa 13, de créer une commission consultative en amont du dépôt de projet afin de permettre notamment à l'ABF

d'émettre un premier avis consultatif que le maire et le porteur de projet pourront prendre en considération.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** En cohérence avec le point de vue que j'ai exprimé sur l'avis conforme, l'avis est défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est ensuite saisie de l'amendement AC8 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Il est défendu.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Vous avez compris que je partage certaines de vos préoccupations. L'arrêté de péril simple passe par toute une série d'étapes bien encadrées par le juge. En outre, à l'arrêté de péril s'ajoute l'ordonnance de démolition : nous sommes donc suffisamment parés. Avis défavorable.

**M. Stéphane Testé.** Il existe suffisamment de garde-fous et de procédures de recours ; inutile d'en rajouter. Nous voterons contre.

*La commission rejette cet amendement.*

*L'amendement AC65 de M. Laurent Garcia est retiré.*

*La commission examine l'amendement AC60 de M. Laurent Garcia.*

**M. Laurent Garcia.** En amont des révisions, modifications ou élaborations de PLU, le but de cet amendement est d'associer l'ABF de manière à ne pas ralentir, voire même à accélérer les procédures.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Je partage la philosophie de cet amendement, mais c'est déjà largement le cas dans la pratique. J'ai ainsi auditionné Mme Marie-Luce Penchard, maire de Basse-Terre en Guadeloupe : elle est en train de conclure son PLU et a conduit tout ce travail d'élaboration des règles en concertation avec l'ABF. Cela relève des bonnes pratiques. Je demande le retrait de l'amendement.

**M. Laurent Garcia.** Nous le maintenons.

**M. Stéphane Testé.** Dès lors que l'amendement n'est pas retiré, nous appelons à voter contre.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 15 modifié.*

*Article 20 (paragraphe I)*

**Prorogation de trois ans supplémentaires de l'expérimentation  
de conception-réalisation sans justification particulière  
pour les organismes du logement social**

La Commission s'est saisie pour avis du paragraphe I de l'article 20 du projet de loi relatif aux procédures de construction de logements sociaux.

Le I de cet article proroge de trois ans supplémentaires l'expérimentation de conception-réalisation sans justification particulière dont bénéficient les organismes de logement social depuis 2009.

**1. Le droit existant**

● **Par principe, la loi MOP de 1985, qui repose sur la relation entre trois acteurs distincts – maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneur – impose de dissocier la mission de maîtrise d'œuvre de celle d'entrepreneur pour la réalisation d'ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures.**

La loi MOP encadre le droit applicable à la maîtrise d'ouvrage publique et précise les missions du maître d'ouvrage et celles du maître d'œuvre, deux acteurs de la construction publique qui ne peuvent pas être la même personne morale. Les organismes HLM mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux y sont notamment soumis en tant que maîtres d'ouvrage.

Responsable principal de l'ouvrage (bâtiment, infrastructure ou équipement industriel), le **maître d'ouvrage public** remplit une « fonction d'intérêt général » dans la réalisation de ses missions, définies dans le I de l'article 2 de la loi MOP : « *Il lui appartient (...) d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure (...) les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux* ».

Pour sa part, le **maître d'œuvre** peut être sollicité pour tout ou partie des missions suivantes : les études d'esquisse, les études d'avant-projets, les études de projet, l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la passation du contrat de travaux, les études d'exécution, la direction de l'exécution du contrat de travaux, l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier, ou encore l'AMO lors des opérations de réception.

La loi MOP interdit par principe au maître d'œuvre d'être également l'entrepreneur chargé de la réalisation de l'ouvrage.

● **À titre dérogatoire, la loi MOP connaît d'une exception, encadrée dans ses justifications, de « conception-réalisation ».**

L'article 18 de la loi MOP met en place une dérogation à la relation traditionnelle fondée sur trois acteurs distincts en établissant des **contrats de conception-réalisation qui permettent au maître d'ouvrage de confier à un même opérateur économique privé à la fois les missions d'étude (conception) et d'exécution des travaux (réalisation)**. Cette dérogation a été encadrée de sorte que seuls deux motifs rendent possibles et nécessaires le recours à ce type de contrats : *« lorsque des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage ».*

● **Un régime plus dérogatoire encore existe pour le logement social depuis 2009.**

L'article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a transposé le mécanisme de la conception-réalisation aux marchés publics, selon des modalités identiques à celles posées par la loi MOP – le marché public de conception-réalisation ne se justifie que *« si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage »* –, à une exception près : le II de l'article 33 de l'ordonnance de 2015 <sup>(1)</sup> pose le principe d'une **exception applicable aux organismes HLM et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, qui sont exemptés de justifier leur décision de recourir au contrat de conception-réalisation jusqu'au 31 décembre 2018.**

Cette disposition prolonge une exception qui avait été pour la première fois mise en place, jusqu'au 31 décembre 2013, par l'article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre

---

(1) Article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « I.- Les acheteurs peuvent conclure des marchés publics de conception-réalisation qui sont des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

Toutefois, sans préjudice des dispositions législatives spéciales, les acheteurs soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 susvisée ne peuvent recourir à un marché public de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Un tel marché public est confié à un groupement d'opérateurs économiques. Il peut toutefois être confié à un seul opérateur économique pour les ouvrages d'infrastructures.

II.- Les conditions mentionnées au second alinéa du I ne sont pas applicables aux marchés publics de conception-réalisation conclus, jusqu'au 31 décembre 2018, par les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 susvisée, et qui sont relatifs à la réalisation de logements locatifs aidés par l'Etat financés avec le concours des aides publiques mentionnées au 1° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation. »

l'exclusion <sup>(1)</sup> – article abrogé par l'article 102 de l'ordonnance de 2015 – dans le but d'accélérer les constructions de logement social, conformément aux engagements de production de logements inclus dans le plan de cohésion sociale et pour répondre aux demandes induites par la mise en œuvre du principe du droit au logement opposable (DALO).

Ces organismes de logement social « *peuvent (...) conclure librement, jusqu'à ce terme, des marchés publics de conception-réalisation* », comme analysé dans l'étude d'impact au projet de loi. Elles peuvent donc confier à la fois l'établissement des études et l'exécution des travaux à un seul et même opérateur économique, et ce, sans justifier de nécessité d'ordre technique ou d'engagement en termes de performance énergétique.

## 2. Les dispositions du projet de loi

Le I de l'article 20 prévoit une nouvelle prorogation de trois ans de la dérogation dont bénéficient les organismes de logement social en vertu du II de l'article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

**Il prolonge jusqu'au 31 décembre 2021** l'exception accordée aux marchés de conception-réalisation relatifs à la réalisation de logements locatifs aidés par l'État et financés avec le concours des aides publiques, conclus par :

1°- les organismes HLM mentionnés au L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, soumis à la loi MOP ;

2°- les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, également soumis à la loi MOP.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *environ 15 % des opérations de construction de logements sociaux sont actuellement réalisées en conception-réalisation* ». Cette procédure permet, toujours selon l'étude d'impact, « *une meilleure coordination entre la maîtrise d'œuvre et la ou les entreprises chargés des travaux (...)* » et permet à la fois de diminuer les coûts (de 5 à 8 %) et de réduire les délais de construction (de 6 à 12 mois). C'est donc par souci d'efficacité que ce dispositif, qui a « *fait la preuve de son efficacité en matière de rapport qualité-cout et de réduction des délais de construction* », est prolongé,

---

(1) Article 110 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : « Pour la réalisation de logements locatifs aidés par l'État financés avec le concours des aides publiques mentionnées au 1° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux peuvent jusqu'au 31 décembre 2013 conclure, par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée, des contrats portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. »

avec l'ambition de faciliter la construction de logements sociaux et d'en fluidifier les procédures applicables.

Dans son avis, le Conseil d'État a relevé que cette nouvelle prolongation « ne soulève pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel mais peut inviter, au regard de la circonstance qu'il s'agit de la seconde prolongation de cette dérogation, à élaborer une mesure pérenne prenant en compte tant les impératifs auxquels la [loi MOP] entend répondre que les enjeux auxquels sont confrontés les offices publics de l'habitat » (point 39).

### 3. La position du rapporteur pour avis

Le rapporteur pour avis regrette qu'aucune évaluation du dispositif n'ait été menée depuis la dernière, commandée en vue de la précédente demande de prorogation : un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable avait été remis en mars 2013<sup>(1)</sup>, qui préconisait la prorogation du dispositif mais non sa pérennisation.

Nombre de personnes entendues ont déploré qu'aucun observatoire indépendant n'ait été chargé d'évaluer le dispositif, contrairement aux engagements pris par le Gouvernement en 2009. En l'absence de données objectives et du fait des sérieuses divergences d'appréciation exprimées par les différents acteurs du secteur, il est délicat pour le législateur de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'opportunité ou non de proroger, voire de pérenniser le dispositif. Le rapporteur pour avis estime nécessaire qu'une évaluation approfondie de la procédure soit très prochainement conduite.

\*

*La commission est saisie de l'amendement AC11 de Mme Marie-George Buffet.*

**Mme Marie-George Buffet.** Cet amendement vise à ne pas prolonger les exceptions accordées aux offices publics de l'habitat par l'ordonnance de juillet 2015 relative aux marchés publics.

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Je partage certaines de vos inquiétudes sur la conception-réalisation, comme je l'ai dit, mais les auditions ont montré que le sujet n'est pas si clair. La précédente prorogation prévoyait une évaluation, restée en souffrance. Le rapporteur au fond portera un amendement prévoyant l'évaluation en parallèle de cette prorogation. À l'issue de l'examen par la commission des Affaires économiques, je pense que votre amendement sera satisfait.

---

(1) Conseil général de l'environnement et du développement durable Rapport n° 008368-01 Évaluation de l'emploi des contrats de conception-réalisation pour la construction de logements locatifs aidés par l'État, mars 2013. [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000388.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000388.pdf)

*La commission rejette cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.*

*Article 28 (paragraphe V et VI)*

**Logement social : exonération des organismes du secteur de certaines des obligations de la loi MOP ; retour sur la loi LCAP qui avait rendu obligatoire le recours à un concours d'architectes pour la sélection de la maîtrise d'œuvre**

La Commission s'est saisie pour avis des paragraphes V et VI de l'article 28 du projet de loi qui entend simplifier le régime applicable au secteur du logement social.

**1. Le droit existant**

● Comme précisé dans le commentaire de l'article 20, la loi MOP de 1985 a défini les missions confiées au maître d'ouvrage public et celles incombant au maître d'œuvre privé pour la construction publique, détaillant ainsi un **séquençement précis en différentes phases, de la conception à la réalisation de l'ouvrage.**

● L'article 83 de la loi LCAP de 2016 modifié la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, en insérant un nouvel article 5-1 <sup>(1)</sup> **rendant obligatoire la procédure de concours d'architecture pour les maîtres d'ouvrage relevant du régime de la loi MOP.** L'organisation de concours d'architecture constitue une procédure de sélection de la maîtrise d'œuvre permettant une mise en concurrence de plusieurs candidats et participe à la création, à la qualité et à l'innovation architecturales ainsi qu'à l'insertion harmonieuse des constructions dans leur milieu environnant.

Cette disposition a été introduite par le président et rapporteur de notre Commission, M. Patrick Bloche, conformément aux orientations défendues dans son rapport d'information sur la création architecturale. Ce rapport insistait notamment sur la nécessité de confirmer le principe du concours de maîtrise

---

(1) L'article 5-1 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 précise que « Les maîtres d'ouvrage publics et privés favorisent, pour la passation des marchés de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage de bâtiment, l'organisation de concours d'architecture, procédure de mise en concurrence qui participe à la création, à la qualité et à l'innovation architecturales et à l'insertion harmonieuse des constructions dans leur milieu environnant.

« Le concours d'architecture peut comporter une phase de dialogue entre le jury et les candidats permettant de vérifier l'adéquation des projets présentés aux besoins du maître d'ouvrage.

« Les maîtres d'ouvrage soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée y recourent pour la passation des marchés de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage de bâtiment, dans des conditions fixées par décret. »

d'œuvre, « *voie privilégiée permettant de stimuler et de renouveler la création architecturale* ».

Pour la détermination du seuil à partir duquel un projet doit être soumis à concours d'architectes, il est fait application des seuils européens en matière de marchés publics : le montant des honoraires de maîtrise d'œuvre doit être supérieur à 144 000 euros hors taxes pour les marchés passés par l'État, à 221 000 euros hors taxes pour ceux passés par les collectivités territoriales et à 443 000 euros hors taxes pour ceux passés par les entités adjudicatrices <sup>(1)</sup>. Ces montants correspondent à **des projets de construction de 25 à 30 logements**.

**L'article 83 de la loi LCAP a ainsi imposé à tous les maîtres d'ouvrage publics soumis à la loi MOP de recourir à un concours d'architecture, notamment les organismes HLM qui en avaient été expressément exclus par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.**

Les débats parlementaires autour de cet article de la loi LCAP témoignent explicitement du souhait du Gouvernement de l'époque de soustraire par décret les organismes HLM de l'obligation de recourir à la procédure de concours d'architecture (*cf.* encadré ci-après). Pour autant, le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret en ce sens, a écarté ce souhait au motif que la loi LCAP imposait non moins expressément ce recours.

**Extrait du compte rendu des débats de l'Assemblée nationale,  
deuxième séance du mardi 22 mars 2016**

**Article 26 *sexies***

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Audrey Linkenheld, pour soutenir l'amendement n° 374.

**Mme Audrey Linkenheld.** Cet amendement, qui concerne le concours d'architecture, vise simplement à rétablir l'article 26 *sexies* dans sa rédaction, telle qu'adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale. Le rapporteur évoquait à l'instant le désir et la contrainte ; ce que nous proposons, c'est de nous rapprocher un tout petit peu plus du désir et de nous éloigner légèrement de la contrainte.

Le concours d'architecture est évidemment une bonne chose, à chaque fois qu'il est possible. Mais il faut tenir compte du fait qu'il peut parfois représenter une contrainte de temps et de coût supplémentaire, notamment pour des organismes HLM qui sont soumis aux marchés publics. L'idée est de favoriser la tenue de ce type de concours, sans pour autant en faire une obligation. Je sais que tel n'est pas exactement le sens de cet article, mais il revient un peu à cela. Puisqu'on est dans la libération et dans le désir, je propose que l'on en revienne à la rédaction adoptée ici même en première lecture.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

---

(1) Cf. Règlements (UE) n° 2017/2364, 2017/2365, 2017/2366 et 2017/2367 de la Commission publiés au JOUE du 19 décembre 2017.

**M. Patrick Bloche, rapporteur.** Votre amendement sera bientôt satisfait sans qu'il soit nécessaire de modifier l'article 26 *sexies*, tel qu'il a été adopté par la commission, puisque le Gouvernement entend prévoir par décret que les offices publics de l'habitat seront dispensés de concours, si j'ai bien compris le sens d'un amendement de suppression déposé par le Gouvernement en commission.

**Mme Audrey Azoulay, ministre.** En effet.

**M. Patrick Bloche, rapporteur.** Cette possibilité est laissée tout à fait ouverte par la rédaction de l'article, puisqu'il renvoie à un décret. Aussi, je vous propose de retirer votre amendement, pour que nous puissions discuter des amendements qui suivront.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Audrey Azoulay, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Madame Linkenheld, votre amendement est-il maintenu ?

**Mme Audrey Linkenheld.** Je le retire.

## 2. Les dispositions du projet de loi

• **Le V de l'article 28 modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi MOP du 12 juillet 1985 afin d'exclure du champ d'application du titre II de celle-ci, c'est-à-dire le titre relatif à la maîtrise d'œuvre :**

- 1° les offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- 2° Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du même code et les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatifs aidés par l'État et réalisés par ces organismes et sociétés.

Le rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'intérêt que représentait l'exclusion du seul titre II et non de la loi MOP dans son ensemble, comme c'est le cas des autres dérogations existantes. La loi MOP forme en effet un cadre procédural cohérent et il peut apparaître curieux de maintenir applicable le titre I<sup>er</sup> sur la maîtrise d'ouvrage. Il lui a été indiqué que ce maintien permettait aux organismes HLM de **conserver la qualité de « personnes soumises à la loi MOP » ce qui les autorise à mener une co-maîtrise d'ouvrage avec une autre personne soumise à cette même loi**, soit dans le cadre d'une même opération soit dans le cadre de deux opérations distinctes réalisées sur un même terrain. Les organismes HLM recourent semble-t-il régulièrement à la co-maîtrise d'ouvrage avec les collectivités territoriales pour harmoniser le volet architectural de l'opération : l'organisme HLM se charge de réaliser non seulement les logements sociaux mais également certains équipements publics (crèches, école...) pour le compte de la collectivité locale. **Le rapporteur juge néanmoins qu'il aurait été de meilleure méthode légistique d'exclure les organismes du logement social du champ de la loi MOP et de prévoir expressément dans le code de la**

## **construction et de l'habitation un régime qui leur aurait été spécifiquement applicable.**

L'étude d'impact annexée au projet de loi apporte plusieurs justifications à cette exclusion des organismes du logement social du champ d'application de la loi MOP :

– les bailleurs sociaux étant des professionnels de la construction immobilière spécialisée, ils disposent de compétences techniques spécifiques les rendant à même de mener de grandes opérations en dehors de la loi MOP ; or ils font parallèlement face au cadre concurrentiel croissant de la promotion privée qui, moins contrainte, peut construire plus rapidement ;

– le titre II de cette loi constitue un frein à la performance de l'activité de construction, d'où la multiplication des constructions sous le régime de la vente en état futur d'achèvement (VEFA) <sup>(1)</sup> qui permet de la contourner – tout comme le code des marchés publics – en confiant un opérateur privé la tâche de construire pour le compte du bailleur ;

– la rigidité du séquençage des phases imposé par la loi MOP (relation du maître d'ouvrage avec le maître d'œuvre, puis avec les entreprises, puis avec les industriels) est devenue obsolète et incompatible avec la généralisation de la modélisation numérique des constructions (le « BIM » pour « *Building information modeling* » ou modélisation des données du bâtiment) qui induit un travail collaboratif aux différentes étapes, de la conception à la réalisation du projet ;

– en imposant une unique équipe de maîtrise d'œuvre, la loi MOP empêche les bailleurs de mener des consultations séparées pour choisir des prestations de conception ou d'ingénierie et les conduit à déplorer un manque de spécialisation et de performance des acteurs, induisant une moins bonne maîtrise des coûts.

• **Le VI de l'article 28 modifie l'article 5-1 de la loi de 1977 sur l'architecture relatif au concours d'architecte, créé par la loi LCAP, afin d'exclure de son application les organismes du logement social.** Dès lors, pour ces organismes, quelle que soit la taille des projets, l'organisation d'un concours ne sera plus obligatoire mais simplement possible.

L'étude d'impact annexée au projet de loi apporte plusieurs justifications à cette exclusion des organismes du logement social de l'obligation de recourir au concours pour la sélection du maître d'œuvre :

– l'organisation d'un concours est une procédure lourde et coûteuse pour le bailleur (en raison de l'indemnisation due en phase finale aux candidats qui ne

---

(1) La VEFA, qui représentait 1 % de la part de la production de logements sociaux en 2007 en représentait 45 % en 2017.

sont pas retenus), qui en outre rallonge la phase de conception du projet « de 6 à 8 mois »

– le concours n'est pas non plus plébiscité par les architectes en raison du temps qu'ils y consacrent pour un résultat très incertain.

### 3. La position du rapporteur pour avis

● Le rapporteur pour avis rappelle ici encore toute l'utilité et les garanties que représente le recours au dispositif de la loi MOP pour un maître d'ouvrage public :

– la loi MOP fournit **un cadre clair aux rôles respectifs du maître d'ouvrage public et du maître d'œuvre**, à leur relation, au contenu des missions-types correspondant aux différentes phases du projet et à la responsabilité réciproque des différents acteurs dans le cadre d'**opérations recevant des financements publics** ;

– la loi MOP offre une **garantie d'indépendance du maître d'œuvre** vis-à-vis du maître d'ouvrage comme de l'entrepreneur, lui permettant d'exercer son devoir de conseil ;

– la loi MOP **confie la maîtrise d'œuvre à une équipe unique et pluridisciplinaire**, qui réunit différentes compétences autour de l'architecte (bureau d'études, urbanistes, économistes, paysagistes...) et qui assure le suivi du projet de sa conception à sa livraison et aux levées de réserve, ce qui un garant du respect des plans initiaux mais aussi de leur adaptation aux contraintes du chantier qui surviennent en cours de réalisation ; là réside tout l'intérêt de la « mission complète » confiée à l'architecte, qui n'est pas un simple concepteur de plans mais doit assurer le suivi du chantier et engage sa responsabilité sur les ouvrages livrés ; à l'inverse, hors loi MOP, le maître d'ouvrage doit « allotir » les différents marchés, sans certitude de constituer une équipe bien coordonnée, ce qui peut être source de dysfonctionnement.

● L'organisation d'un concours pour la sélection d'un maître d'œuvre présente elle aussi de multiples avantages :

– une saine émulation entre les différentes agences d'architectes en lice et la **production de solutions innovantes**, qui ne sont pas nécessairement l'apanage des grandes agences installées, ce qui permet de donner leur chance à de jeunes architectes (les plus grands noms de l'architecture française d'aujourd'hui ne se sont-ils pas fait connaître au travers des concours qu'ils ont remportés ?) ;

– une **concertation en amont avec les élus** qui siègent au jury de concours, et donc potentiellement une instruction plus rapide du permis de construire par le maire qui ne découvre pas le projet au moment de son dépôt en mairie ;

– un **dialogue avec les citoyens qui peuvent plus aisément s'approprier le futur projet**, ce qui réduit les risques de recours contentieux ; il n'est donc pas certain que le temps du concours soit « un temps perdu » si on raisonne globalement.

Sans doute le régime de la loi MOP mériterait-il d'être modernisé, ce qui serait d'autant plus aisé qu'une part importante des éléments qui précisent les missions de la maîtrise d'œuvre est de niveau réglementaire.

Sans doute les modalités d'organisation des concours gagneraient-elles à être simplifiées, elles le sont déjà chez certains bailleurs sociaux tels Immobilière 3 F dont le rapporteur pour avis a reçu la directrice générale – mais il ne revient pas à la loi d'entrer dans ce type de détails : une première phase limitée au stade des études d'esquisse doit permettre une première sélection de candidats, sans qu'il soit nécessaire d'exiger dès cette phase des études d'avant-projet sommaire voire d'avant-projet détaillé.

Sans doute une réflexion approfondie mériterait-elle d'être menée sur le recours massif à la VEFA en matière de production de logements sociaux, en dehors des règles applicables aux constructions engageant des financements publics.

Mais en tout état de cause, le rapporteur estime que sinon la lettre du moins l'esprit de la loi MOP et les garanties de transparence qu'elle apporte s'agissant de constructions engageant des fonds publics doivent demeurer dans notre droit.

\*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette l'amendement AC13 de Mme Marie-George Buffet.*

*Elle examine ensuite l'amendement AC6 de Mme Brigitte Kuster.*

**Mme Brigitte Kuster.** Le rapporteur pour avis nous a laissé entendre dans son propos introductif qu'il était ouvert et que nous aurions une marge de manœuvre. Mme Buffet l'a d'ailleurs souligné elle-même, et je la trouve bien patiente de l'écouter dire sur chacun de ses amendements : « *Nous pensons pareil, mais finalement, c'est non...* ». Je vous donne une chance de vous rattraper, monsieur le rapporteur pour avis, avec ce dernier amendement, relatif aux organismes de logements sociaux et tendant à supprimer l'alinéa 92 de l'article 28.

Le projet de loi autorise les organismes de logements sociaux à déroger à l'obligation qui leur est actuellement faite d'organiser des concours d'architecture pour la passation des marchés de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage de bâtiment – procédure de mise en concurrence qui a participé à l'essor, à la qualité et à l'innovation de l'architecture en France et à une meilleure insertion des constructions dans leur environnement. Faire disparaître le concours

au seul motif que les procédures en vigueur sont d'une telle complexité qu'elles dissuadent la plupart des cabinets d'architecture d'y participer n'est pas sérieux. Le prix à payer pour un tel renoncement promet d'être élevé, à la fois pour la création architecturale française et pour l'insertion urbanistique des programmes de logements sociaux, que chaque maire à cœur d'améliorer, surtout après les catastrophes urbanistiques que nous avons connues dans les années soixante. L'objet de cet amendement est de supprimer cette disposition ; j'ai tout lieu de croire que votre avis sera positif...

**M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis.** Encore une fois, nous partageons l'objectif, mais je suis convaincu que le dispositif de la loi MOP n'est plus adapté. Cette obligation de concours pour les bailleurs sociaux est du reste très récente, puisqu'elle résulte d'une incompréhension au moment du débat sur la loi LCAP et ne concerne en outre qu'une frange infime des logements sociaux. Je pense qu'il faut faire son deuil de ce système dont tout le monde s'accorde à dire, y compris les architectes, qu'il n'est plus idéal pour permettre l'émulation et l'innovation, et en inventer un nouveau.

Je vous rejoins dans l'idée que ce cadre doit être beaucoup plus souple et tenir compte des échelles des projets, contrairement à la loi MOP. Un projet dans les territoires ruraux de Charente-Maritime, que je connais bien, portant sur une dizaine de logements tout au plus, n'a évidemment rien à voir, en termes d'économie, d'échelle et d'enjeux, avec ceux des grandes métropoles. C'est le sens de mon amendement à l'article 3 de la loi de 1977 : inventer de nouvelles règles du jeu concertées. Tous les acteurs appellent de leurs vœux une évolution du système. Encore faut-il qu'ils se le disent face à face.

Je vous rejoins donc sur l'utilité du concours, mais pas sur l'idée de maintenir le système en l'état, car tout le monde s'accorde à dire qu'il est devenu inopérant. Avis défavorable.

**Mme Brigitte Kuster.** Nous aurons cette discussion en séance. Prenant l'exemple des Batignolles dans le dix-septième arrondissement de Paris, où 3 500 logements ont été construits, ainsi que 240 000 mètres carrés de bureaux, j'estime qu'il y a un enjeu de coordination entre architectes sur un même territoire. Dans un concours d'architectes, il est possible d'introduire cette concertation pour qu'il y ait une cohérence entre les différents bâtiments qui sortiront de terre. Cet aspect ne peut être négligé, notamment lorsqu'il s'agit de gérer une zone d'aménagement concerté.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 28 sans modification.*

\*

\* \*

**En conséquence, sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation émet un avis favorable à l'adoption articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 5, 15, 20 et 28 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n° 846).**



## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

**(Par ordre chronologique)**

- **Mme Lucie Niney**, lauréate des Albums des jeunes architectes et paysagistes
- **Association des petites cités de caractère de France – Mme Françoise Gatel**, sénatrice, présidente, et **M. Laurent Mazurier**, directeur
- **Association Patrimoine – Environnement – M. Alain de la Bretesche**, président, et **M. Bertrand Perret**
- **Union nationale des géomètres experts (UNGE) <sup>(\*)</sup>** – **M. Régis Lambert**, président, **Mme Cécile Taffin**, vice-présidente, et **M. Hervé Gastaud**, délégué général
- **Association Sites & Cités remarquables de France – M. Martin Malvy**, président, **Mme Marylise Ortiz**, directrice, et **M. Jacky Cruchon**, expert
- **Union des architectes d’Île-de-France – M. Didier Chinardet**, président, **M. Jean-Marc Champetier de Ribes**, trésorier, et **M. Patrick Julien**, délégué général de l’UNSFA
- **M. Robert Lion**, ancien directeur de la construction au ministère de l’équipement et du logement, ancien délégué général de l’Union nationale des HLM, auteur de la tribune « Logement : un projet de loi qui manque de souffle », *Libération*, 3 avril 2018
- **Fédération nationale des agences d’urbanisme – Mme Brigitte Bariol-Mathais**, déléguée générale
- **Conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE) – Mme Elisabeth Rojat Lefèbvre**, directrice du CAUE des Yvelines, animatrice de l’observatoire de la qualité du logement en Ile de France, **M. Jean-Sébastien Soulé**, architecte et directeur du CAUE des Hauts-de-Seine, et **Mme Laurence Duffort**, urbaniste et directrice du CAUE de Paris
- **Association des Biens français du Patrimoine Mondial – M. Yves Dauge**, président
- **Ministère de la culture – Direction générale des patrimoines - Direction de l’architecture – Mme Agnès Vince**, directrice, et **Mme Corinne Langlois**, sous-directrice

- **Ministère de la Culture – Direction générale des patrimoines – M. Vincent Berjot**, directeur général des patrimoines, **M. Jean-Michel Loyer-Hascoet**, chef du service du patrimoine
- **Groupe Immobilière 3 F - Mme Anne-Sophie Grave**, directrice générale
- **Association nationale des architectes des Bâtiments de France (ANABF) – M. Fabien Sénéchal**, président, adjoint au chef de l'Unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) du Finistère et **Mme Saadia Tamelikecht**, cheffe de l'UDAP de Seine-Saint-Denis
- **M. Marc Barani**, architecte, Grand Prix national de l'Architecture 2013, **M. Francis Soler**, architecte, Grand Prix national de l'Architecture 1990, **Mme Anne Démians**, architecte, finaliste pour le Grand Prix national de l'architecture 2016, et **Mme Dominique Boré**, présidente de la Maison d'Architecture d'Île-de-France
- **Fédération nationale des Parcs Naturels Régionaux – M. Pierre Weick**, directeur
- **Conseil national de l'ordre des architectes** (\*) – **M. Denis Dessus**, président, **M. Eric Wirth**, vice-président
- **Fédération nationale des conseils en architecture, urbanisme et environnement (FNCAUE) – M. Joël Baud-Grasset**, président, président du CAUE de Haute-Savoie, **M. Philippe Laurent**, président du CAUE des Hauts-de-Seine, secrétaire général de l'AMF, et **Mme Valérie Charollais**, directrice de la FNCAUE
- **Union nationale des syndicats français d'architectes (UNSF)** – **Mme Dominique Riquier-Sauvage**, ancienne présidente et **M. François Pelegrin**, délégué général
- **Union sociale pour l'habitat (USH)** (\*) – **Mme Marianne Louis**, secrétaire générale, et **Mme Francine Albert**, conseillère pour les relations avec le Parlement
- **Académie d'Architecture - M. Bertrand Lemoine**, vice-président, **M. Martin Robain**, vice-président, **Mme Christiane Smuckle-Mollard**, secrétaire générale, et **Mme Brigitte Métra**, membre
- **Mme Emmanuelle Colboc**, architecte, et **Mme Christine Leconte**, présidente du conseil de l'ordre des architectes d'Ile-de-France
- **M. Jean-Baptiste Rigaudy**, directeur de la stratégie territoriale à Bordeaux Métropole, où a été mis en place une « charte du bien construire »

- **M. Jacques Bangou**, maire de Pointe-à-Pitre (*visioconférence*)
- **Association Pli Bel Lari en Guadeloupe (plus belle rue) – Mme Sylvie Adélaïde**, architecte et présidente de l'association (*visioconférence*)
- **Mme Marie-Luce Penchard**, ancienne ministre de l'outre-mer, maire de Basse-Terre, vice-présidente du conseil régional de Guadeloupe

<sup>(\*)</sup> *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*