

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

- Examen pour avis du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n° 846)
(M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis)2
- Présences en réunion 25

Mardi

15 mai 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Bruno Studer,
*Président***



COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mardi 15 mai 2018

*La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.
(Présidence de M. Bruno Studer, président de la Commission)*

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine pour avis le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (n°846) (M. Raphaël Gérard, rapporteur pour avis).

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^{er}, 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. 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^{er} 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 battrais 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

passer 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^{er}, 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^{er} 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 transparait 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'accès 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 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. 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. 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 3F, 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.

Avant l'article 1^{er}

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

M. Raphaël Gérard, rapporteur. 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^{er} 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^{er} : *Projet partenarial d'aménagement et grande opération d'urbanisme*

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

Mme Sabine Rubin. Il est défendu.

M. Raphaël Gérard, rapporteur. 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. 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.

M. Raphaël Gérard, rapporteur. 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^{er} modifié.

Article 2 : Modernisation du régime juridique des opérations d'intérêt national

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

Mme Sabine Rubin. Il est défendu.

M. Raphaël Gérard, rapporteur. Cet amendement est du même type que l'amendement AC32 à l'article 1^{er} 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. 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. 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 : Procédure intégrée d'urbanisme et intervention des établissements publics d'aménagement en dehors de leur périmètre de compétences

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. 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'oeuvre.

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 : *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*

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

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.

La commission rejette cet amendement.

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

Article 28 : *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*

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**.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

La séance est levée à onze heures cinq.

Présences en réunion

Réunion du mardi 15 mai 2018 à 9 heures 30

Présents. – Mme Aude Amadou, Mme Emmanuelle Anthoine, Mme Géraldine Bannier, Mme Anne Brugnera, Mme Marie-George Buffet, Mme Céline Calvez, Mme Fannette Charvier, Mme Béatrice Descamps, Mme Jacqueline Dubois, Mme Frédérique Dumas, M. Laurent Garcia, M. Raphaël Gérard, Mme Danièle Hérim, M. Régis Juanico, M. Yannick Kerlogot, Mme Brigitte Kuster, M. Gaël Le Bohec, Mme Maud Petit, Mme Béatrice Piron, Mme Cathy Racon-Bouzon, M. Pierre-Alain Raphan, Mme Cécile Rilhac, M. Cédric Roussel, Mme Sabine Rubin, M. Bertrand Sorre, M. Bruno Studer, M. Stéphane Testé, Mme Agnès Thill

Excusés. - M. Lénaïck Adam, Mme Ramlati Ali, M. Pascal Bois, M. Stéphane Claireaux, Mme Nadia Essayan, Mme Annie Genevard, Mme Josette Manin, Mme Sophie Mette, M. Franck Riester, Mme Stéphanie Rist, Mme Marie-Pierre Rixain

Assistait également à la réunion. - M. Rémy Rebeyrotte