

N° 281

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2265, 2481 et in-8° 725.

Sénat : 158 et 273 (1984-1985).

Bâtiment et travaux publics.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. – Un projet de loi dont la légitimité peut être admise	5
A. – <i>La nécessaire révision des textes en vigueur</i>	5
1. Le caractère novateur, en son temps, de la réforme de 1973	5
2. La complexité et la relative imperfection des règles, révélées par l'expérience.	6
B. – <i>L'abrogation récente de la réglementation pour les collectivités locales</i>	8
II. – Des orientations contestables	10
A. – <i>Le texte initial : un reniement</i>	10
1. Le rapport Millier	10
2. Les écarts du projet de loi	11
B. – <i>Le texte amendé par l'Assemblée nationale : une amélioration sensible</i>	14
III. – Les propositions de la Commission	18
A. – <i>Renforcer le dispositif relatif à la maîtrise d'ouvrage pour éviter de retomber dans les errements du passé (articles 3 et 5)</i>	18
B. – <i>Se donner les moyens d'une architecture de qualité en préservant l'indépendance de la maîtrise d'œuvre et, au sein de celle-ci, l'autonomie de la conception (articles 7 et 12)</i>	21
C. – <i>Le problème particulier des édifices protégés (article 19)</i>	28
Conclusion	32

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des Affaires culturelles s'est saisie pour avis du présent projet de loi qu'examine au fond la commission des Affaires économiques et du Plan. Il lui appartient, en effet, dans le domaine de ses compétences, de vérifier si les dispositions prévues influent sur les conditions d'exercice de la profession d'architecte.

*
* *

Il y a maintenant presque un an, le 27 juin 1984, le ministre de l'Urbanisme et du Logement présentait simultanément au Conseil des ministres, le projet de loi qui nous est soumis et les orientations d'une réforme de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

En déposant un projet de loi relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, le Gouvernement exprimait une double volonté : d'une part, adapter les règles en vigueur, pourtant satisfaisantes dans leurs principes ; d'autre part, combler un vide juridique qu'il avait lui-même suscité, lorsqu'il avait proposé de modifier le contexte législatif dans lequel s'inscrivaient la dévolution et l'exécution de la commande publique des communes.

La réforme de l'architecture est, pour l'heure encore, en préparation. Il aurait été souhaitable qu'elle fût achevée avant l'examen du texte qui vient aujourd'hui en discussion. Comment sinon s'assurer de la continuité de celui-ci par rapport à celle-là et de la cohérence de leurs dispositions respectives ?

A défaut, il importera de veiller à la compatibilité du présent projet de loi avec la loi du 3 janvier 1977, laquelle, dans l'attente d'une réforme maintes fois annoncée et différée, demeure le texte de référence.

Or, dans sa rédaction actuelle, le projet de loi ne garantit assurément pas ce respect élémentaire. Heureusement amendé, certes, par l'Assemblée nationale, son texte n'est déjà plus le même et ses orientations fondamentales sont plus satisfaisantes qu'elles ne l'étaient à l'origine.

Il n'en reste pas moins que la maîtrise d'œuvre n'a pas reçu la considération qu'elle méritait et, qu'en son sein, la conception fait encore figure d'élément injustement négligé.

Dans une lettre qu'il a adressée, le 9 novembre 1983, au président de l'Union nationale des syndicats français d'architectes, le Président de la République s'est à cet égard très clairement exprimé. Il déclarait en substance : *« Avec le développement des groupes économiques gigantesques, la place des architectes est à définir et à protéger ; c'est la seule manière de favoriser une création de qualité. »*

Le dispositif du projet de loi est loin de traduire cette honorable préoccupation. Aucune assurance n'y est donnée quant à la définition de la mission de base prévue pour le bâtiment, et, sur ce point fondamental, la conformité avec la loi de 1977 sur l'architecture, n'est en rien garantie. Par ailleurs, l'invitation des entreprises à ratifier des accords, qui ne concerneront directement par leur objet que maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, compromet gravement l'autonomie de la conception ; voire nie tout impératif architectural.

En réalité, le texte qui nous est soumis a été inspiré par la notion de « filière intégrée » qui vise à réduire l'intermédiaire pourtant essentiel de la maîtrise d'œuvre, au profit de rapports plus directs entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises.

Cette orientation est contraire aux recommandations du rapport Millier, rapport, faut-il le rappeler, qui avait été expressément approuvé par M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre.

Et il est un autre point capital sur lequel les propositions de l'ingénieur général Millier n'auront pas été reprises : l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique. Le rapport Millier, qui en préconisait la « responsabilisation », recommandait d'interdire toute délégation globale des prérogatives des maîtres d'ouvrage. Bien qu'amendées par l'Assemblée nationale, les dispositions prévues restent à cet égard très permissives et contredisent radicalement la législation récente sur le développement des compétences et des responsabilités des collectivités locales.

Après l'avoir admis dans son principe, la Commission a critiqué le présent projet de loi dans plusieurs dispositions essentielles. Puis, avant de commenter l'article 19, dont l'objet relatif aux édifices protégés entraine tout particulièrement dans sa compétence, elle a présenté une série de propositions visant à renforcer la maîtrise d'ouvrage et à préserver l'autonomie de la conception, et partant, la qualité des constructions publiques.

I. – UN PROJET DE LOI DONT LA LEGITIMITE PEUT ETRE ADMISE

Deux raisons principales ont motivé l'élaboration du présent projet de loi.

– D'une part, la réglementation en vigueur demandait à être « modernisée », non dans ses principes fondamentaux – lesquels sont à l'origine d'une incontestable amélioration des rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre –, mais dans certaines de ses dispositions dont la complexité et la perfectibilité ont été mises en lumière par l'expérience.

– D'autre part, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a modifié le contexte législatif dans lequel s'inscrivaient jusqu'alors les marchés d'architecture et d'ingénierie des collectivités locales.

A. – La nécessaire révision des textes en vigueur.

Les rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sont régis, pour l'essentiel, par un décret du 28 février 1973, un arrêté du 29 juin de la même année, par diverses directives et circulaires d'application et par le Code des marchés publics.

Ces textes ont eu le mérite de mettre un terme à une réglementation archaïque et, dans une certaine mesure, de clarifier les procédures et les responsabilités. Ils demandent cependant à être améliorés sur certains points.

1. *Le caractère novateur, en son temps, de la réforme de 1973.*

La réforme de 1973 a entraîné l'abrogation de dix-sept décrets dont les deux plus importants étaient un décret du 8 octobre 1948 (travaux de l'Etat) et un autre du 7 février 1949 (travaux des collectivités locales). La réglementation qui résultait

de ces textes était devenue *archaïque* et comportait de nombreux inconvénients : le système s'était révélé rigide et mal adapté à la complexité des tâches ; l'attribution de la commande publique se faisait dans des conditions peu satisfaisantes ; les études préalables étaient insuffisantes, les sous-estimations fréquentes et le montant des honoraires mal réparti.

Après une expérimentation préalable pour la réalisation de projets publics importants, comme celui du centre Beaubourg, la réglementation de 1973 est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1974 pour l'Etat et au 1^{er} janvier 1975 pour les collectivités locales avec possibilité pour ces dernières d'appliquer les nouveaux principes dès le 1^{er} janvier 1974.

Pour l'essentiel, la réforme tenait aux points suivants :

- clarification de l'intervention et des responsabilités des partenaires, l'arrêté du 29 juin 1973 déterminant les rôles respectifs du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre ;

- choix du maître d'œuvre après mise en compétition ;

- définition du contenu des missions de maîtrise d'œuvre et, notamment, distinction de treize « éléments de mission normalisés » ;

- fixation d'une rémunération forfaitaire et modulée en fonction de la nature, de l'importance et de la complexité des ouvrages.

En bref, cette réglementation nouvelle avait le mérite d'établir, pour la première fois, une véritable « règle du jeu » de l'acte de bâtir et d'introduire une certaine « responsabilisation » des intervenants.

2. La complexité et la relative imperfection des règles, révélées par l'expérience.

Malgré ses très nombreux aspects positifs, la réforme de 1973 devait être, à l'usage, critiquée : son utilisation complexe, sa non-actualisation quant aux barèmes de rémunération, son inadaptation, enfin, sur certains points ont été déplorées.

- *Une utilisation complexe.*

Les textes de base ayant donné lieu à de multiples instructions et circulaires d'application, on dénombrait, à la fin de 1982, sur le sujet de la commande publique d'architecture et

d'ingénierie, plus de quarante documents, souvent difficiles et parfois contradictoires. La nécessité d'une remise en ordre n'avait d'ailleurs pas échappé au Gouvernement en 1980 : un comité interministériel consacré aux propositions de la **Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques** avait décidé, le 6 novembre 1980, de rassembler les instructions des différents ministères dans un texte unique, une directive générale du Premier ministre.

Par ailleurs, la définition des barèmes de rémunération à partir de la complexité des ouvrages, de leur coût prévisionnel et de l'étendue des missions confiées a abouti à un système d'une sophistication extrême. Comme l'a souligné le rapport de M. Millier, 160 pages de tableaux de barèmes ont dû être publiées par le *Journal officiel*. Autant dire qu'il n'est pas toujours facile aux parties en présence, et notamment aux petites communes dépourvues de services techniques spécialisés, de se prononcer et de s'engager sur la base d'une réglementation aussi compliquée.

- *Une inactualisation préjudiciable.*

Les tranches des barèmes de rémunération n'ont pas été réévaluées depuis plus de dix ans. Et sauf à gonfler la note de complexité des ouvrages, il n'est plus possible de garantir à la maîtrise d'œuvre une juste rémunération.

- *Une inadaptation sur certains points.*

Certains inconvénients sont apparus à l'usage.

S'agissant de la *maîtrise d'ouvrage*, son partage entre un directeur d'investissement responsable du programme et un conducteur de travaux responsable des moyens nuit à la mise en jeu de responsabilités clairement définies. En outre, la notion de conducteur d'opérations est imprécise et abusivement assimilée par l'arrêté du 29 juin 1973 à celle de maître d'ouvrage.

Ensuite, *des abus* ont été constatés en ce qui concerne la délégation de la maîtrise d'ouvrage, celle-ci devant être considérée comme une fonction publique obligatoire dont le titulaire ne devrait pouvoir se démettre.

Par ailleurs, les responsabilités de la *maîtrise d'œuvre* n'apparaissent pas toujours nettement. En particulier, en posant des règles quasiment identiques aux trois domaines du bâtiment, de l'infrastructure et de l'industrie, les textes de 1973 n'ont pas défini de manière satisfaisante, surtout au niveau des études de conception, les différentes missions de la maîtrise d'œuvre et,

partant, les responsabilités qui en découlent. On ne construit pas une crèche, un pont ou une centrale thermique de la même manière. Les différentes parties prenantes, notamment, ne participent pas toutes au même degré. Primordial dans le bâtiment, le rôle de l'architecte est réduit, dans les travaux d'infrastructure, au profit de l'intervention de l'ingénieur.

En outre, les « missions normalisées » définies en 1973 ne permettent pas toujours une coordination optimale des travaux et, en particulier, l'articulation des études de conception et des tâches d'exécution. C'est ainsi que le rapport Millier a pu reprocher à la « Mission M1 » (mission avec projet) de tenir à l'écart du processus de maîtrise d'œuvre l'entreprise qui a pourtant parfois beaucoup à apporter au niveau des techniques de construction, et aux missions « M2 » (qui s'arrête à l'avant-projet) ou « M3 » (qui ne porte que sur l'avant-projet sommaire) de mépriser l'intervention de l'architecte, voire de nier tout souci architectural.

B. - L'abrogation récente de la réglementation pour les collectivités locales.

S'il est inspiré par une volonté de réforme, le projet de loi obéit aussi à un autre mobile.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a, en effet, modifié le contexte législatif dans lequel s'inscrivait, jusqu'alors, la commande publique des collectivités locales. En levant les tutelles administratives et financières, elle a entraîné l'abrogation de l'article 85 de la loi du 8 août 1947 (art. L. 315-2 du Code des communes) qui servait de base légale à la définition, par voie de décret, des barèmes de rémunération des maîtres d'œuvre pour les collectivités locales.

L'entrée en vigueur de cette mesure a été différée par deux fois (un délai de dix-huit mois a été prévu à l'origine ; il a été prorogé de six mois par la loi du 22 juillet 1983). Elle est maintenant effective depuis plus d'un an.

On notera que, pour l'heure, les collectivités locales ne sont plus soumises pour leurs marchés d'ingénierie et d'architecture qu'aux prescriptions du Code des marchés publics, prescriptions dont un arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1982 a confirmé le caractère obligatoire, en précisant que les règles de passation des marchés étaient d'ordre public.

- *Le vide juridique devait être comblé. Devait-il l'être par une loi ?*

La Commission croit devoir rappeler, à cet égard, qu'un tel vide juridique résulte d'une *volonté politique* - celle qui a présidé aux lois de décentralisation - et qu'il ne doit en aucun cas être considéré comme une conséquence imprévisible du bouleversement législatif récent.

L'intervention du législateur, en outre, ne s'imposait pas, comme d'aucuns ont pu l'affirmer. Le vide juridique n'étant valable que pour les collectivités locales, et non pour l'Etat, et celles-ci continuant à se référer, tacitement, et sans grand problème pratique apparent, aux textes de 1973, la Commission s'est demandé s'il n'aurait pas suffi, en définitive, et sous réserve de l'actualisation des barèmes de rémunération, de leur recommander, par simple circulaire, de continuer à s'inspirer pour leur commande publique des règles toujours en vigueur pour l'Etat.

Cette remarque faite, la Commission a cependant estimé que si l'on pouvait attendre d'un projet de loi qu'il renforce la maîtrise d'ouvrage, conformément au souci actuel de développer les responsabilités locales, et qu'il garantisse l'intervention de la maîtrise d'œuvre et lui assure une heureuse consécration législative, l'intervention du législateur, en la matière, méritait d'être retenue.

II. - DES ORIENTATIONS CONTESTABLES

La volonté de modifier les règles en vigueur et la perspective d'un vide juridique ont conduit le Gouvernement à envisager une refonte des textes.

Pour préparer cette réforme, une mission d'études et de propositions a été confiée à M. Jean Millier, ingénieur général des Ponts et chaussées et président de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques. Le rapport remis par celui-ci, en décembre 1982, a été expressément approuvé par le Premier ministre, M. Pierre Mauroy, qui devait indiquer, en substance, qu'un projet de loi allait être élaboré afin de tenir compte de ses conclusions. Pourtant, celles-ci n'ont que lointainement inspiré le texte du Gouvernement dont les orientations fondamentales ont été, pour le moins et à juste titre, critiquées par les milieux de la maîtrise d'œuvre.

Même si le texte amendé au Palais Bourbon reste en nombreux points perfectible, on doit au Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale d'avoir contribué à un rééquilibrage heureux, au profit de la conception, des dispositions essentielles.

A. - Le texte initial : un reniement.

Permissif quant à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et plus favorable à l'exécution qu'à la conception, le texte du Gouvernement se situe incontestablement en retrait des conclusions du rapport Millier, tant à l'égard des maîtres d'ouvrage qu'à l'égard des maîtres d'œuvre.

1. *Le rapport Millier*

L'Ingénieur général Millier a fait état d'un large consensus sur quelques points fondamentaux : la nécessité d'établir une règle-

mentation particulière à l'architecture et à l'ingénierie ; de reconnaître la spécificité de domaines aussi différents que ceux du bâtiment, de l'infrastructure et de l'industrie ; de donner une définition des missions de maîtrise d'œuvre et de leurs éléments qui permette une adaptation cas par cas ; de faire réaliser, dans le bâtiment, la phase de conception par une seule équipe de maîtrise d'œuvre ; d'affirmer la responsabilité essentielle du maître d'ouvrage public pour l'élaboration du programme.

M. Millier a fait un certain nombre de recommandations et de propositions qui méritent d'être rappelées. Il s'agissait, en résumé, et sans remettre en cause les orientations fondamentales de la réforme de 1973, de :

- reconnaître la spécificité de chaque domaine et exclure, pour ce motif, l'industrie, de la réglementation des marchés de maîtrise d'œuvre ;

- réaffirmer la responsabilité des maîtres d'ouvrages publics ; interdire toute délégation globale de maîtrise d'ouvrage ; en cas de nécessité technique, préférer à cette dernière le recours à un conducteur d'opération qui assiste le maître d'ouvrage sans se substituer à lui ;

- imposer aux maîtres d'ouvrage de faire effectuer des études préalables avant toute construction, d'élaborer un programme et d'arrêter l'enveloppe financière correspondante ;

- définir des missions de maîtrise d'œuvre adaptées à chaque domaine de l'architecture et de l'ingénierie et permettant une meilleure collaboration des intervenants ;

- clarifier les modalités de choix du maître d'œuvre et indemniser correctement les concurrents non retenus par les concours ;

- publier des barèmes de rémunération de la maîtrise d'œuvre, simplifiés et actualisés ;

- ne sanctionner que les erreurs éventuelles de conception ou de direction de l'exécution des marchés de travaux que pourraient commettre les maîtres d'œuvre (exclure leur responsabilité en cas d'aléas économiques) ;

- enfin, tenir compte de la particularité des opérations de rénovation ou de réutilisation des bâtiments existants.

2. Les écarts du projet de loi.

Le projet de loi qui nous est soumis aurait pu être une reprise pure et simple des conclusions de l'ingénieur général Millier.

Mais, le Gouvernement a choisi une autre voie. Son projet a été établi, on doit le souligner pour le déplorer, à la va-vite et sans grande consultation des milieux professionnels intéressés, à une exception près : le texte initial paraît en effet avoir été inspiré des revendications des grosses entreprises de bâtiment, dotées de bureaux d'études intégrés et favorables à une filière construction « rapide » où la maîtrise d'œuvre est résiduelle.

Un rappel de ses dispositions montre que les recommandations du rapport Millier n'ont pas été suivies sur les points essentiels.

Isolé, *l'article premier* définit le champ d'application du projet de loi – bâtiment et infrastructure, l'industrie étant désormais exclue – et donne une liste des maîtres d'ouvrages publics. Par rapport au régime actuel, cette liste a été allongée pour admettre les établissements publics régionaux, les sociétés d'économie mixte (pour leurs activités dans le secteur du logement social) et les établissements publics à caractère industriel et commercial, pour la majorité d'entre eux.

Au titre I, consacré à la maîtrise d'ouvrage, *l'article 2* impose au maître d'ouvrage de définir, en général avant le commencement par le maître d'œuvre des études d'avant-projet, le programme de l'opération et l'enveloppe financière prévisionnelle s'y rapportant.

Les *articles 3 à 5* organisent la « *délégation de maîtrise d'ouvrage* » et traitent respectivement des attributions pouvant être déléguées, des titulaires éventuels de la délégation et de la convention fixant les rapports entre le maître d'ouvrage et son délégataire.

Ces trois articles figurent parmi les plus importants du projet de loi. Or, force a été de constater que leur dispositif initial, et tout particulièrement celui de l'article 3, s'apparentait à une **négarion du principe de non-délégation réaffirmé par le rapport Millier**. L'étendue des attributions pouvant faire l'objet d'une délégation permettait, en effet, de dessaisir les maîtres d'ouvrage de leurs responsabilités les plus essentielles, comme le choix du maître d'œuvre, la détermination de sa rémunération, ou encore l'approbation des avant-projets et du projet.

L'article 6 reprend une notion qui avait été introduite dans la réglementation par l'arrêté du 29 juin 1973, celle de *conduite d'opération*. Cette notion vise le cas où le maître d'ouvrage recourt, pour réaliser son projet, à « une assistance générale à caractère administratif, financier et technique ».

Avec *l'article 7*, le projet de loi aborde le problème de la *maîtrise d'œuvre* (seule la maîtrise d'œuvre privée est ici concernée). Cet article définit la mission de maîtrise d'œuvre, en

énumère les éléments constitutifs (parmi lesquels l'esquisse constitue une innovation) et pose le principe d'une « mission de base » pour les ouvrages du bâtiment.

Cette **mission de base** répond au souci d'assurer, dans ce cas précis, une intervention minimale de la maîtrise d'œuvre. Le but poursuivi est la qualité architecturale des constructions. **Or, il est peu vraisemblable que l'article 7, dans sa rédaction d'origine, ait pu permettre d'atteindre un tel objectif.** Se contenter de poser le principe d'une mission de base et en renvoyer la définition à des négociations entre maîtres d'ouvrages, maîtres d'œuvre et entreprises, ne donne en effet **aucune assurance quant au contenu de celle-ci.** On peut douter, en particulier, qu'un tel dispositif permette de satisfaire l'exigence, recommandée pour le bâtiment, par le rapport Millier, d'une mission de conception complète.

L'article 8 dispose que la mission de maîtrise d'œuvre donne lieu à une rémunération forfaitaire, fixée contractuellement en fonction de l'étendue de la mission, de son degré de complexité et du coût prévisionnel des travaux. La disposition n'est pas nouvelle.

Les articles 9 à 15 forment un tout.

L'article 9 pose un principe, celui de la *fixation par voie de négociation*, à l'échelon national, de l'essentiel des rapports entre maîtres d'ouvrages publics et maîtres d'œuvres privés : contenu des éléments de mission de maîtrise d'œuvre, contenu de la « mission de base » pour le bâtiment, mode de calcul des rémunérations, modalités d'indemnisation des concurrents ayant participé à un concours d'architecture et d'ingénierie.

Les articles suivants organisent cette négociation. Trois groupes de négociation sont institués en fonction des catégories de maîtres d'ouvrage dont relèvent les ouvrages (*art. 10*). Dans chacun de ces groupes, trois collèges sont constitués par les représentants respectifs des maîtres d'ouvrage, des organisations nationales représentatives des professionnels de la maîtrise d'œuvre et des organisations nationales représentatives des entreprises du bâtiment et des travaux publics (*art. 11*). Ces dernières ne sont autorisées à intervenir que dans la négociation relative au contenu des éléments de mission de maîtrise d'œuvre et à la mission de base.

Selon l'article 12, un accord est réputé acquis s'il comporte la signature de la majorité des maîtres d'ouvrage intéressés et d'au moins les deux tiers des collèges respectifs représentant les maîtres d'œuvre et les entreprises (pour ces dernières, quand elles sont appelées à intervenir).

Les accords sont rendus applicables par décret en Conseil d'Etat (*art. 13*). De même, c'est un décret en Conseil d'Etat qui,

en cas d'échec de la négociation, fixe par catégorie d'ouvrages, les dispositions applicables (*art. 14*). Et c'est encore un décret en Conseil d'Etat qui détermine les règles d'organisation de la négociation.

Fondamentalement novateur dans son esprit, cet ensemble d'articles pose un *problème délicat*. Une fois substitué à la définition réglementaire des rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, le principe de la négociation, il invite le collège des entreprises à la discussion, et, au-delà, à la ratification d'accords qui concernent exclusivement la maîtrise d'œuvre. Or, si l'on peut attendre de la participation de ce collège à la négociation une meilleure coordination des tâches et, ce faisant, une certaine clarification des responsabilités, son intervention au stade de la ratification est en contradiction radicale avec la nécessité de garantir l'autonomie de la maîtrise d'œuvre préconisée par le rapport Millier.

Les dispositions diverses et transitoires qui composent le titre III du projet de loi soulèvent moins de problèmes. Elles traitent des règles de passation des contrats (*art. 16*), prévoient des dérogations au titre II pour motifs d'ordre technique (*art. 17*), comportent des mesures de coordination (*art. 18 et 20*) et des dispositions spécifiques relatives aux édifices protégés (*art. 19*). En raison de sa compétence, la commission se devait d'examiner plus loin ce dernier article.

B. - Le texte amendé par l'Assemblée nationale : une amélioration sensible.

Le Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale a lui-même reconnu avoir « beaucoup puisé dans les idées » du rapport Millier pour proposer des modifications au texte original.

De fait, les amendements adoptés se sont traduits par un certain rééquilibrage des intérêts en jeu, au profit de la conception, et le débat au Palais Bourbon a permis, d'une part, de renforcer la maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, de clarifier le rôle dévolu à la maîtrise d'œuvre.

● La maîtrise d'ouvrage.

Plusieurs modifications heureuses ont été apportées à l'Assemblée nationale sur le titre I du projet de loi. Elles vont

dans le sens des recommandations du rapport Millier lequel, on le rappellera, préconisait de « réaffirmer la responsabilité des maîtres d'ouvrages publics à l'égard de la qualité et du coût des ouvrages qu'ils commandent; leur interdire toute délégation globale de maîtrise d'ouvrage et conseiller à ceux d'entre eux qui ne disposent pas des services techniques indispensables de faire appel à un conducteur d'opération, afin de les assister dans l'exercice de leurs fonctions sans se substituer à eux ».

L'un des premiers amendements a consisté à faire figurer, en tête de l'article 2, un **principe général fondamental** : « le maître d'ouvrage est le **responsable principal de l'ouvrage**. Il remplit dans ce rôle une **fonction d'intérêt général** dont il ne peut se démettre ».

A l'article suivant, l'Assemblée nationale a **accentué le caractère restrictif de la délégation de maîtrise d'ouvrage**. Ainsi, et tout d'abord, le rapport Millier ayant montré les inconvénients d'une telle délégation, il a été prévu de n'en confier l'exercice éventuel qu'à un **mandataire**, et non à un simple cocontractant. La disposition est heureuse. On peut en effet espérer que le mandataire étant réputé agir dans le prolongement du mandant, il respectera la volonté de ce dernier.

Ensuite, **la liste des attributions pouvant être déléguées a été réduite**. En ont été exclus certains choix décisifs qui constituent autant d'actes de responsabilité que les maîtres d'ouvrage ne pourront renoncer à exercer.

Le texte initial autorisait la délégation de fonctions qui ont à l'évidence une portée politique, contredisant ainsi la législation récente sur la décentralisation, laquelle tendait à la « responsabilisation » des collectivités locales.

Sont désormais exclus de toute délégation de maîtrise d'ouvrage :

- *le choix du maître d'œuvre et le choix de l'entrepreneur* : le mandataire n'a plus ici la décision comme le prévoyait le texte du Gouvernement, mais un rôle de « préparation » des choix qu'effectuera nécessairement lui-même le maître d'œuvre. La signature des contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux pourra être effectuée par le mandataire, mais seulement après approbation de ces choix par le maître d'ouvrage ;

- *la détermination de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux*.

Enfin, et dans le même esprit, la *conduite d'opération* prévue à l'article 6 a été soumise à un *contrat*.

● *La maîtrise d'œuvre*

Le débat au Palais Bourbon a permis, dans une certaine mesure, de mieux définir la place de la maîtrise d'œuvre dans l'acte de bâtir.

A l'article 7, et même si l'expression souffre d'imperfections, le rôle de la mission de maîtrise d'œuvre a été mis en lumière par l'insertion de dispositions prévoyant qu'elle « doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique » au programme du maître d'ouvrage.

A été, en outre, posé le principe de la *distinction*, pour la réalisation de l'ouvrage, des missions respectives de maître d'œuvre et d'entrepreneur.

Des précisions ont été apportées à l'énumération des éléments de mission de maîtrise d'œuvre, dans le sens d'une clarification des rôles.

Ont été ainsi adoptés :

- un amendement de classification tendant à différencier les études d'avant-projet des études de projet, lesquelles correspondent bien à deux étapes successives ;

- un amendement remplaçant pour le maître d'œuvre « la vérification » des études d'exécution faites par l'entrepreneur par « l'examen de la conformité au projet et le visa » de celles-ci ;

- un autre amendement de classification séparant en deux éléments de mission distincts la direction de l'exécution des travaux et l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier.

Par ailleurs, l'expression « direction de l'exécution du contrat de travaux » a été substituée à celle de « direction des travaux », puisque la direction proprement dite des travaux est assurée par l'entrepreneur lui-même.

Surtout, le dernier alinéa de l'article 7, sur la **mission de base** a été complété. La notion, pour le moins floue, a reçu quelques précisions sous forme **d'objectifs**.

Le contenu de la mission de base devra permettre au maître de l'ouvrage :

« - de s'assurer de la qualité de l'ouvrage ;

- de procéder à la consultation des entrepreneurs et à la désignation du titulaire du contrat de travaux ;

- de s'assurer du respect, lors de l'exécution de l'ouvrage, des études effectuées par le maître d'œuvre. »

Lors du débat, le Rapporteur a donné quelques éclaircissements sur ces objectifs. Pour s'assurer de la qualité de l'ouvrage, il faudra veiller à son aspect fonctionnel aussi bien qu'à son économie, « ce qui implique les interventions fondamentales et conjointes de l'ingénierie et de l'architecture » ; l'obligation de consulter les entreprises vise à imposer « la consultation par lots séparés », garantissant que toutes les entreprises seront appelées à donner leur avis, et pas seulement les plus importantes d'entre elles ; enfin, le troisième objectif posé devrait permettre de s'assurer, pour toute la durée de l'exécution de l'ouvrage, du respect des études effectuées par le maître d'œuvre.

Mais, même ainsi amendé, l'article 7 est loin d'être satisfaisant. La commission sera amenée, plus loin, à se prononcer sur ce point.

D'autres amendements déposés lors du débat à l'Assemblée nationale ont tendu à *préserver l'indépendance de la maîtrise d'œuvre*, en proposant une modification sensible du système de négociation introduit aux articles 9 et suivants du projet de loi.

Outre qu'il a permis d'isoler, par un amendement de classification à l'article 9, le problème de la mission de base pour le bâtiment, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale a tenté d'amender à l'article 12 les dispositions relatives à la ratification des accords et, notamment, à l'intervention du collège des entreprises lors de cette ratification.

Sa position a été clairement exprimée : si la participation des entreprises à la négociation est utile, voire souhaitable, leur intervention au stade de la ratification des accords doit être exclue. Une telle intervention, en effet, compromettrait l'indépendance nécessaire du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre vis-à-vis de l'entrepreneur.

Le Rapporteur n'a pourtant pas été suivi. L'Assemblée nationale a adopté entre la proposition qui lui était faite et le texte du Gouvernement, une position médiane : *l'exclusion du collège des entreprises pour la ratification des accords a été admise pour la mission de base (au motif que celle-ci est entièrement exécutée par le maître d'œuvre et ne concerne pas l'entrepreneur), mais rejetée pour la définition du contenu détaillé des éléments de mission de maîtrise d'œuvre.*

Après avoir contribué à l'amélioration de nombreuses dispositions, le Rapporteur du texte à l'Assemblée nationale a donc échoué en partie sur le dispositif essentiel de l'article 12.

Il devrait appartenir au Sénat de prendre le relais sur ce point et, sur d'autres, d'apporter les correctifs que requiert une saine organisation des rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre.

III. - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

En amendant le texte du projet de loi, l'Assemblée nationale a permis d'en corriger les dispositions les plus pernicieuses et de donner à l'ensemble une orientation plus satisfaisante sur les principes fondamentaux.

Aller au-delà des améliorations apportées a paru cependant s'imposer à la Commission afin de garantir l'exercice responsable de la maîtrise d'ouvrage et d'affermir la maîtrise d'œuvre, **au nom de l'impératif architectural**. Ses propositions précéderont un examen attentif de l'article 19 relatif aux **édifices protégés**, examen auquel elle se devait de procéder.

A. - Renforcer le dispositif relatif à la maîtrise d'ouvrage afin d'éviter de retomber dans les errements du passé (art. 3 et 5).

La Commission voudrait insister ici sur la nécessité qu'il y a de **circonscrire au maximum dans la loi la délégation de la maîtrise d'ouvrage publique**.

Dans la rédaction actuelle, le projet de loi reste, sur ce point, trop laxiste.

La maîtrise d'ouvrage publique est, en effet, une prérogative essentielle, « une fonction publique obligatoire » pour son titulaire, comme l'a souligné le rapport Millier. De tous temps condamnable, sa délégation est moins acceptable encore aujourd'hui puisqu'en contradiction totale avec le développement des compétences et des responsabilités des collectivités locales qui a découlé des lois de décentralisation.

Mais, poser en principe absolu l'interdiction de la délégation de la maîtrise d'ouvrage, et ne donner à celle-ci aucun substitut, serait vain, car, en pratique bon nombre de maîtres d'ouvrages publics, parce que dépourvus de moyens techniques spécialisés, ne peuvent mener à bien, par eux-mêmes, l'édification des ouvrages qu'ils souhaitent construire.

Il importe, en réalité, de trouver un compromis entre un principe théorique, en lui-même fondamental, et les exigences de la réalité.

Le rapport Millier était parvenu à ce compromis, en préconisant toute délégation globale de maîtrise d'ouvrage, et en préconisant de recourir, en cas de nécessités techniques, à un conducteur d'opération.

En ce qui le concerne, le projet de loi, même amendé, ne comporte pas sur ce point de solution satisfaisante. **En effet, si le principe de la non-délégation est affirmé presque solennellement et apparemment sans ambiguïté, à l'article 2, la suite du dispositif en atténue singulièrement la portée.**

Notamment, et en dépit des amendements qui lui ont été apportés, *l'article 3 reste incontestablement permissif, puisqu'il autorise encore le maître d'ouvrage à se démettre de responsabilités essentielles* comme l'approbation des avant-projets, l'accord sur le projet, et la réception de l'ouvrage.

Or, il s'agit là de **prérogatives importantes**. Le Rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale a lui-même souligné qu'elles emportaient « une triple responsabilité : politique, juridique et technique ». S'agissant des avant-projets et du projet, il n'est pas concevable que le mandataire puisse seul approuver ces documents dont l'élaboration constitue une étape importante : les avant-projets préfigurent, en effet, l'ouvrage futur et le projet représente une phase de conception clef, au cours de laquelle des choix essentiels sont faits qui marqueront le caractère définitif de celui-ci. Quant à la réception, et même si le maître de l'ouvrage n'a pas directement suivi l'exécution des travaux, elle représente, en elle-même, un acte solennel qui ne saurait être effectué par le seul mandataire.

Ces évidences n'ont d'ailleurs pas totalement échappé au Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale qui a déposé un amendement visant à insérer dans la convention prévue à l'article 5, pour organiser la délégation, les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage.

Il convient cependant **d'aller plus loin et de prévoir à l'article 3 que le rôle du mandataire ne sera, en l'espèce, qu'un rôle d'assistance du maître d'ouvrage (amendements n^{os} 2 et 3 et par coordination à l'article 5, amendement n^o 4).**

Pour en finir avec le problème de la délégation de maîtrise d'ouvrage, la Commission a déploré le caractère quelque peu redondant des dispositions, au demeurant fort heureuses, concernant le mandataire. Il paraît, en effet, inutile de préciser que

celui-ci agira au nom du maître d'ouvrage et pour son compte, puisque c'est là-même la définition du mandataire (amendement n° 1).

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p align="center">Art. 3.</p>	<p align="center">Art. 3.</p>	<p align="center">Art. 3.</p>
<p>Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage ne peut confier à un cocontractant que tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage :</p>	<p>Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans des conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage ;</p>	<p>Dans la limite... ... à l'article 5, tout ou partie... d'ouvrage :</p>
<p>1° définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;</p>	<p>1° sans modification ;</p>	<p>(Amendement n° 1.) 1° sans modification ;</p>
<p>2° choix du maître d'œuvre et signature du contrat de maîtrise d'œuvre ;</p>	<p>2° <i>préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître d'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;</i></p>	<p>2° sans modification ;</p>
<p>3° approbation des avant-projets et accord sur le projet ;</p>	<p>3° sans modification ;</p>	<p>3° <i>examen des avant-projets et du projet, en vue de leur approbation par le maître d'ouvrage ;</i> (Amendement n° 2.)</p>
<p>4° choix de l'entrepreneur et signature du contrat de travaux ;</p>	<p>4° <i>préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître d'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ;</i></p>	<p>4° sans modification ;</p>
<p>5° <i>détermination et versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux ;</i></p>	<p>5° versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux ;</p>	<p>5° sans modification ;</p>
<p>6° réception de l'ouvrage.</p>	<p>6° réception de l'ouvrage.</p>	<p>6° <i>préparation de la réception de l'ouvrage.</i> (Amendement n° 3.)</p>
<p>et plus généralement tous actes afférents aux attributions concernées ci-dessus.</p>	<p>et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.</p> <p>Le mandataire n'est tenu envers le maître d'ouvrage que de la bonne exécution des attributions dont il a personnellement été chargé par celui-ci.</p> <p>Le mandataire représente le maître de l'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées jusqu'à ce que le maître d'ouvrage ait constaté l'achèvement de sa mission dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5. Il peut agir en justice.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 5.

Art. 5.

Art. 5.

Les rapports entre le maître d'ouvrage et l'une des personnes morales mentionnées à l'article 4 sont définis par une convention qui prévoit, à peine de nullité :

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

a) le ou les ouvrages qui font l'objet de la convention, les attributions confiées au cocontractant, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles la convention peut être résiliée ;

a) le ou les ouvrages...
...confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier.
... peut être résiliée ;

a) sans modification ;

b) le montant du financement à la charge du maître de l'ouvrage et les modalités suivant lesquelles les sommes correspondantes sont mises à la disposition du cocontractant ;

b) le mode de financement de l'ouvrage ou des ouvrages, ainsi que les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'accomplissement de la convention ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

b) sans modification ;

c) les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître de l'ouvrage aux différentes phases de l'opération.

c) sans modification.

c) sans modification.

d) (nouveau) les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage ;

d) supprimé ;
(Amendement n° 4.)

e) (nouveau) les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage.

e) sans modification.

Alinéa supprimé.

La convention peut en outre, dans les conditions qu'elle prévoit, subordonner le choix du maître d'œuvre, l'approbation des avant-projets, le choix de l'entrepreneur et la réception de l'ouvrage à l'accord préalable du maître de l'ouvrage.

B. - Se donner les moyens d'une architecture de qualité en préservant l'indépendance de la maîtrise d'œuvre, et au sein de celle-ci, l'autonomie de la conception (art. 7 et 12).

Qu'on permette à la Commission de citer M. Malandain, lors de la discussion générale du projet de loi à l'Assemblée nationale, en décembre dernier : après avoir rappelé la responsabilité souhaitable de la maîtrise d'ouvrage, le Rapporteur insistait sur le

talent et le savoir-faire « des professionnels que sont les maîtres d'œuvre ».

Il recommandait que la loi facilite « l'épanouissement et le développement de ces professions qui, prises isolément ou regroupées, façonnent par leur compétence le cadre bâti, non seulement en France, mais également dans d'autres pays par l'exportation du produit de leur intelligence ».

Et de poursuivre sur ce thème : « *une maîtrise d'œuvre de haut niveau est un atout pour le développement d'un pays. Elle demande, pour s'exprimer, un certain degré d'autonomie à la fois par rapport à celui qui passe la commande d'ouvrage et par rapport à celui qui construit, qui réalise cet ouvrage* ».

Dans la suite du débat, lors de la discussion des articles, M. Malandain devait œuvrer pour renforcer, dans cette perspective, la maîtrise d'œuvre.

Mais le projet de loi demande à être encore amendé sur ce point. La Commission a estimé que l'**impératif architectural** qui doit guider la maîtrise d'œuvre devait être clairement affirmé dans la loi (**amendement n° 5**). Il lui est apparu, en outre, que deux problèmes majeurs subsistaient dans le texte voté par l'Assemblée nationale : celui de la **mission de base** prévue à l'article 7 pour le bâtiment et celui de **système de ratification des accords** organisé à l'article 12.

● *La mission de base.*

Dans l'exposé des motifs de son projet de loi, le Gouvernement déclarait : « *Il paraît en outre indispensable, dans le domaine du bâtiment, que le processus de conception soit suffisamment maîtrisé pour obtenir une architecture de qualité. C'est pourquoi le principe d'une mission de base, destinée à assurer la continuité de la conception et la cohérence du parti architectural, est affirmé dans la loi* ».

Cependant, dans la rédaction actuelle du texte, il est à craindre que la mission de base, dont le contenu sera ultérieurement défini par la négociation des parties, recouvre, en fait, une mission *minimale* de conception. Une telle notion serait dangereuse, car elle deviendrait rapidement la règle – mission maximale – à l'exclusion de toute mission complète, seule garante de la qualité de l'ouvrage et par ailleurs recommandée par le rapport Millier.

Certes, selon les vœux du Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, des *objectifs* ont été assignés, pour l'encadrer, à la négociation.

Il reste que ce dispositif s'apparente à une **déclaration de principe** et qu'il est insuffisant pour assurer aux ouvrages du bâtiment une conception de qualité.

Sur ce point plus que sur d'autres encore, il eut été souhaitable de connaître les orientations du texte sur l'architecture, actuellement en préparation.

A défaut, le présent projet de loi devrait prévoir :

- le caractère obligatoire de la mission de base pour le bâtiment (**amendement n° 6**) ;

- la continuité de cette mission jusqu'à la réception, au-delà du projet de conception définissant la nature, la qualité et l'importance des ouvrages à construire, afin de garantir la bonne exécution des engagements pris.

A cette fin, et pour assurer, selon les recommandations du rapport Millier, « *une mission de conception aussi poussée que possible pour tendre à obtenir une architecture de qualité* », la Commission estime nécessaire de poser, à l'article 7, le respect de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture (**amendement n° 6**). En tout état de cause, cette loi reste, dans l'attente de la réforme annoncée, le texte de référence.

On rappellera le dispositif de son article 3 :

« Art. 3. - Quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire, sans préjudice du recours à d'autres personnes participant soit individuellement, soit en équipe, à la conception. Cette obligation n'exclut pas le recours à un architecte pour des missions plus étendues.

« *Le projet architectural mentionné ci-dessus définit par des plans et documents écrits l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs.*

« *Même si l'architecte n'assure pas la direction des travaux, le maître d'ouvrage doit le mettre en mesure, dans des conditions fixées par le contrat, de s'assurer que les documents d'exécution et les ouvrages en cours de réalisation respectent les dispositions du projet architectural élaboré par ses soins. Si ces dispositions ne sont pas respectées, l'architecte en avertit le maître d'ouvrage.* »

Cette référence à l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture seule permet, dans le contexte législatif actuel, de garantir, pour les ouvrages du bâtiment « la continuité de la

conception et la cohérence du parti architectural » que l'exposé des motifs assigne à la mission de base.

● *Le système de ratification des accords.*

Sous prétexte de substituer un système plus démocratique et plus souple, au mode de fixation actuel des rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, jugé trop autoritaire, le dispositif invoqué aux articles 9 et suivants du projet de loi comporte des effets pervers et compromet l'autonomie souhaitable de la maîtrise d'œuvre.

Il est prévu que l'essentiel des rapports entre maîtres d'ouvrage publics et maîtres d'œuvre relèvera de la négociation.

Cette négociation sera menée au sein de groupes constitués en fonction de la nature des ouvrages et dans chacun de ces groupes par trois collègues représentant respectivement les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les entreprises de bâtiment et travaux publics.

Sans nier, ni sous-estimer le rôle des entreprises, il est apparu à la Commission que le collège qui les représente ne pouvait avoir la même vocation que les deux autres, s'agissant de régler des rapports entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre.

Deux stades doivent, en réalité, être distingués, celui de la négociation elle-même et celui de la ratification des accords.

● *La négociation.*

Le principe de la négociation posé, faut-il inviter à la discussion *tous* les partenaires de l'acte de bâtir ?

C'est *l'objet* de la négociation contractuelle qui devra déterminer la participation des différents collègues, et en particulier celle des entreprises.

Si maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sont intéressés par l'ensemble des discussions, il n'en va pas de même pour les entreprises. Elles ne sont concernées ni par la fixation du mode de calcul des rémunérations des éléments de mission de maîtrise d'œuvre, ni par la détermination des modalités d'indemnisation des concurrents ayant participé à un concours d'architecture et d'ingénierie. Il est en conséquence logique, comme le prévoit le projet de loi, de les exclure de la négociation sur ces points.

S'agissant de la définition du contenu détaillé des éléments de mission de maîtrise d'œuvre, des missions spécifiques et de la mission de base, la participation des entreprises a été jugée opportune par la Commission.

En effet, les inconvénients d'une séparation trop stricte entre la conception et l'exécution sont évidents et il importe d'assurer la coordination des diverses interventions qui concourront à la réalisation de l'ouvrage. Or, même si les entreprises ne sont pas, au premier chef, concernées par la définition du contenu des missions, on peut espérer que leur participation à la négociation sur ce point permettra de tirer profit de leurs connaissances techniques, de clarifier les responsabilités et en définitive d'aboutir à l'efficacité.

Ainsi, s'agissant de *l'infrastructure*, de nombreuses réalisations requièrent des procédés spécifiques au sujet desquels il peut être utile de connaître l'avis des entreprises au stade de la conception elle-même.

En ce qui concerne le *bâtiment*, et dans la mesure où l'obligation de respecter l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture aura été posée dans la loi, les concepteurs auront l'assurance que leurs intérêts pourront être sauvegardés dans la négociation sur la mission de base. Sans le « garde-fou » que représente pour la conception la référence à la loi de 1977, les entreprises de bâtiment les plus puissantes, toutes dotées de bureaux d'étude intégrés, pourraient, en revanche, parvenir à faire adapter dans les discussions le contenu de cette mission à leurs objectifs économiques de rentabilisation des investissements. Si tel était le cas, il faudrait exclure la définition de la mission de base de la négociation...

● *La ratification des accords.*

Si la participation des entreprises à la négociation peut être admise, *il n'en est pas de même de leur intervention lors de la ratification des accords.*

Sur ce point, l'un des rares où il allait être pourtant battu, le **Rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale** s'est clairement exprimé, dans son commentaire de l'article 12. Son analyse lucide mérite d'être reprise : « autant il est utile, voire nécessaire, que les représentants des entreprises participent aux négociations ayant trait à la définition des éléments de mission.... autant leur vote dans la ratification d'accords qui vont constituer la base du contrat entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre **paraît difficile à accepter au plan même de la déontologie.** D'une part, ce serait faire intervenir une tierce personne dans la ratification d'un contrat entre deux autres personnes, d'autre part, cette situation ne prendrait pas en compte la nécessaire indépendance de décision dans laquelle doivent se trouver, tout au long du processus de construction, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre, par rapport aux entreprises ».

On doit rappeler que l'amendement que M. Malandain devait déposer, conformément à sa démonstration et qui visait à exclure les entreprises de toute ratification des accords n'a pas été repris. L'Assemblée nationale lui a préféré un autre amendement, proposé par le groupe socialiste, soutenu – voire suscité – par le Gouvernement et qui admet les entreprises à sanctionner la négociation relative à la définition du contenu détaillé des missions de maîtrise d'œuvre.

Certes, dans le texte ainsi amendé, les entreprises sont exclues du vote sur la mission de base. Il n'en reste pas moins que le dispositif est encore pernicieux. Faire intervenir le collège des entreprises avec le même poids que celui des maîtres d'œuvre, dans la définition des éléments de mission de maîtrise d'œuvre, c'est donner prise aux groupes de pression favorables à une filière construction intégrée où la maîtrise d'œuvre est réduite. Ce sont en effet les grosses entreprises de bâtiment, pourvues de bureaux d'étude intégrés, qui formeront l'état-major du troisième collège. Or, leur intérêt est de promouvoir les procédures les plus « rapides » qui limitent l'intervention des maîtres d'œuvre indépendants.

Considérant qu'il est toujours d'intérêt public de promouvoir une architecture de qualité, la Commission a donc estimé que le système proposé était dangereux (amendement n° 7).

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Art. 7</p> <p>La mission de maîtrise d'œuvre que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé comprend tout ou partie des éléments suivants :</p> <p>1° les études d'esquisse ;</p> <p>2° les études d'avant-projets et de projet :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>La mission... .. de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme mentionné à l'article 2.</p> <p>Pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur.</p> <p>Elle comprend les éléments suivants :</p> <p>1° sans modification ;</p> <p>2° les études d'avant-projets ;</p> <p>2° bis <i>nouveau</i> les études de projet :</p>	<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p>La mission de maîtrise d'œuvre que le maître d'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre, d'assurer à chaque stade de l'opération et conformément au programme mentionné à l'article 2, la synthèse architecturale des objectifs et des contraintes d'ordre social, urbanistique, technique et économique, dont la prise en compte conduit à la qualité de l'ouvrage.</p> <p style="text-align: center;">(Amendement n° 5.)</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>1° sans modification ;</p> <p>2° sans modification ;</p> <p>2° bis sans modification ;</p>

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

3° l'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation des contrats de travaux ;

4° les études d'exécution ou la vérification de celles qui ont été faites par l'entrepreneur ;

5° la direction des travaux, l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier ;

6° l'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement.

Toutefois, pour les ouvrages de bâtiment, une mission de base fait l'objet d'un contrat unique. Le contenu de cette mission de base est fixé par catégorie d'ouvrages conformément à l'article 9 ci-après.

3° l'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation *du* contrat de travaux ;

4° les études d'exécution *ou l'examen de la conformité au projet et le visa* de celles qui ont été faites par l'entrepreneur ;

5° la direction *de l'exécution du contrat de* travaux.

5° *his* *nouveau* l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier ;

6° sans modification.

Le maître de l'ouvrage peut confier tout ou partie des éléments ci-dessus au maître d'œuvre

Toutefois, pour les ouvrages de bâtiment, une mission de base fait l'objet d'un contrat unique. Le contenu de cette mission de base, fixé par catégories d'ouvrages conformément à l'article 9 ci-après, devra permettre au maître de l'ouvrage :

- de s'assurer de la qualité de l'ouvrage ;
- de procéder à la consultation des entrepreneurs et à la désignation du titulaire du contrat de travaux ;
- de s'assurer du respect, lors de l'exécution de l'ouvrage, des études effectuées par le maître d'œuvre.

3° sans modification ;

4° sans modification ;

5° sans modification ;

5° *bis* sans modification ;

6° sans modification.

Alinéa sans modification.

Toutefois, pour les ouvrages de bâtiment, une mission de base *obligatoire* fait l'objet d'un contrat unique. Le contenu de cette mission de base, fixé par catégories d'ouvrages conformément à l'article 9 ci-après, devra garantir le respect de l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.
(Amendement n° 6.)

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Art. 12.

Un accord est réputé acquis pour une catégorie d'ouvrages s'il comporte la signature :

1° de la majorité des représentants de chacune des catégories de maîtres d'ouvrage mentionnées à l'article premier intéressées par les ouvrages entrant dans le champ d'application de l'accord ;

2° d'au moins des deux tiers des membres du collège prévu au 2° du premier alinéa de l'article 11 et d'au moins les deux tiers des membres du collège prévu au 3° du même alinéa de l'article 11 lorsque les représentants de ce collège sont amenés à intervenir.

Art. 12.

Alinéa sans modification.

1° sans modification ;

2° d'au moins les deux tiers des membres du collège prévu au 2° de l'article 11 *et, pour les objets mentionnés au 1° de l'article 9, d'au moins les deux tiers des membres du collège prévu au 3° de l'article 11*

Alinéa sans modification.

1° sans modification ;

2° d'au moins les deux tiers des membres du collège prévu au 2° de l'article 11.
(Amendement n° 7.)

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les accords fixent la durée de leur validité qui ne peut excéder cinq ans. Ils sont renouvelables par tacite reconduction sauf dénonciation six mois au moins avant leur expiration, soit par la majorité des représentants d'une catégorie de maîtres d'ouvrage signataire de l'accord, soit par les deux tiers des membres du second ou du troisième collège, dans la limite de leur compétence pour les membres de ce dernier.</p> <p>Les accords deviennent applicables dans les conditions prévues à l'article 13.</p>	<p>Les accords.</p> <p align="right">... ou du troisième collège</p> <p><i>pour les objets mentionnés au 1^o de l'article 9</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

C. - Le problème particulier des édifices protégés (article 19).

La commission des Affaires culturelles a porté une attention toute particulière, comme elle se le devait, à l'article 19 du présent projet de loi. Adopté sans modification par l'Assemblée nationale, cet article comporte deux dispositions relatives aux édifices protégés en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques (immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, par arrêté du ministre de la Culture).

Les deux dispositions ont un objet distinct.

1. La première d'entre elles (paragraphe I) vise à **exclure du champ d'application du présent projet de loi les opérations de restauration des édifices protégés.**

La Commission a estimé que cette exclusion, qui n'est pas une innovation, était justifiée et devait être confirmée.

Le premier paragraphe de l'article 19 s'inscrit, en effet, dans la *continuité* des règles en vigueur, et, notamment du **décret du 28 février 1973.**

Au chapitre des dispositions finales de ce décret, un *article 12*, dérogeant à l'article premier qui ne soumettait à la réglementation édictée que la maîtrise d'œuvre privée, incluait dans le champ d'application de celle-ci « *les missions confiées aux membres des corps des architectes de bâtiments civils et palais nationaux et des architectes des monuments historiques* ». Toutefois, cette mesure était immédiatement assortie d'une

exception en faveur des missions dont l'objet est l'entretien et les grosses réparations des édifices protégés.

Cette exclusion est **justifiée** par le caractère *spécifique* des opérations de restauration des monuments historiques. Les travaux que celles-ci impliquent nécessitent, en effet, une compétence particulière, requièrent, selon les cas, *l'autorisation* ou *l'information préalable* du *ministre de la Culture* et sont effectués, en ce qui concerne au moins les immeubles classés, *sous la surveillance de l'administration*. Il serait dès lors difficile de leur appliquer la réglementation générale prévue pour les opérations ordinaires.

Opportune, cette exception en faveur des missions de restauration des édifices protégés devait cependant **être confirmée**. En levant les tutelles, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions a rendu inapplicable, aux collectivités locales, le décret du 28 février 1973 et particulièrement son article 12. Le vide juridique créé, ici comme ailleurs, par le récent bouleversement du contexte législatif devait être comblé.

Le paragraphe I de l'article 19 du projet de loi appelle, *in fine*, quelques remarques :

- La maîtrise d'œuvre privée étant seule ici concernée, l'exception prévue à l'article 19 ne vise directement que les missions confiées aux concepteurs *privés*.

- Les travaux *d'entretien* ayant été *exclus* du champ d'application de la loi, il était logique de ne faire figurer à cet article que les opérations de restauration des monuments historiques.

- A la différence du décret de 1973 qui, en raison de son objet, ne faisait porter l'exception que sur les modalités de rémunération et sur la définition des éléments de mission, le paragraphe I de l'article 19 vise plus généralement à exclure l'ensemble des règles posées au présent projet de loi, et par conséquent celles qui concernent la maîtrise d'ouvrage. Ici encore, le caractère particulier des opérations de restauration des monuments historiques justifiait que l'exception au régime commun soit largement prévue.

2. La seconde disposition de l'article 19 vise à compléter l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, en vue de **permettre à l'Etat de confier le soin de faire exécuter les travaux sur les édifices classés à leurs propriétaires ou à leurs affectataires**.

La loi du 31 décembre 1913 prévoit, dans ses articles 9 et 9-1, les conditions dans lesquelles peuvent être exécutés les

travaux sur les immeubles classés, notamment lorsque ceux-ci n'appartiennent pas à l'Etat.

Trois cas sont envisagés. Ces travaux peuvent être effectués :

- par les propriétaires, après consentement du ministre chargé des Affaires culturelles et sous la surveillance de son administration (art. 9, deux premiers alinéas) ;
- par l'administration, aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, lorsque les travaux sont jugés indispensables à la conservation de l'édifice (art. 9, troisième alinéa) ;
- par l'administration se substituant à un propriétaire défaillant, lorsque la conservation de l'immeuble classé est gravement compromise par l'inexécution des travaux (art. 9-1).

C'est la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 qui est visée par l'article 19.

Cette procédure, en effet, a connu dans la pratique, quelques aménagements.

Si, jusqu'en 1969, l'Etat a toujours exécuté lui-même les travaux sur les monuments historiques classés, **deux circulaires du ministre de la Culture, en date des 22 décembre 1969 et 20 octobre 1971** ont ouvert la possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires eux-mêmes, l'Etat s'engageant à leur verser une subvention.

Ces circulaires répondaient à la demande d'un certain nombre de *municipalités* propriétaires de monuments classés et pourvues de moyens techniques suffisants pour assurer elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage qui leur revenait. Par ailleurs, elles permettaient de décharger partiellement les conservateurs des monuments historiques qui ne suffisaient pas à la tâche en raison de leur très faible effectif (on ne comptait encore que quatre conservateurs en 1978 pour vingt-deux régions).

Mais la **légalité** de ces circulaires a été **remise en cause par le Conseil d'Etat**, dans un avis rendu le **7 février 1984** (section de l'Intérieur). Il a été considéré que l'énumération des modes d'intervention de l'Etat aux articles 9 et 9-1 de la loi du 31 décembre 1913 était *limitative* et ne permettait notamment pas à l'Etat de *participer* financièrement à des *travaux sur des monuments classés dont il n'était pas maître d'ouvrage*.

L'article 19, deuxième paragraphe, propose, en conséquence, d'ouvrir légalement cette fois, la possibilité de transférer la maîtrise d'ouvrage, transfert qu'autorise le renforcement des services techniques des municipalités et qui correspond à la

volonté d'assurer une plus grande autonomie aux collectivités locales.

On notera que les termes de « transfert de maîtrise d'ouvrage » ne sont pas employés à l'article 19. La loi de 1913 ayant été votée à une époque où la notion même de maîtrise d'ouvrage n'existait pas, un tel concept ne pouvait en effet y être introduit.

On soulignera, enfin, que le transfert prévu se fera par convention entre l'Etat et le propriétaire ou l'affectataire de l'ouvrage. La disposition est heureuse car elle permet de faire cadrer les interventions, cas par cas, même si, s'agissant des monuments classés, l'une des prérogatives habituelles du maître d'ouvrage - la liberté du choix du concepteur - ne peut être exercée (pour ces édifices en effet, c'est normalement l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent qui est chargé des travaux).

La Commission propose l'adoption conforme de cet article.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 19.	Art. 19.	Art. 19.
La présente loi n'est pas applicable aux opérations de restauration des édifices protégés en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques.	I - La présente loi... ... sur les monuments historiques.	Conforme.
Il est ajouté à l'article 9 de cette loi un quatrième alinéa ainsi rédigé :	II - L'article 9 de ladite loi est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé :	
« L'Etat peut, par voie de convention, confier le soin de faire exécuter ces travaux au propriétaire ou à l'affectataire. »	« Alinéa sans modification. »	

CONCLUSION

Réunie le mercredi 15 mai 1985, la Commission a adopté, à la majorité, les conclusions de votre Rapporteur.

Nous tenons à souligner qu'au cours du débat et lors de la discussion des amendements que nous proposons, M. Léon Eeckhoutte, président, et MM. Michel Durafour, Paul Séramy et Pierre-Christian Taittinger, ont insisté sur la nécessité de veiller à la compatibilité du présent projet de loi avec la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture (voir Bulletin des commissions).