

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

PROJET DE LOI N° 567 (2017-2018) PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE

Avis n° 606 (2017-2018) de M. Jean-Pierre Leleux,
fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) vise à **adapter le logement aux besoins actuels** et à **libérer les contraintes pesant sur le secteur de la construction**. Il est organisé en quatre titres, ayant respectivement pour objet :

- de construire plus, mieux et moins cher, selon une logique de « choc d'offre » ;
- d'accompagner les évolutions du secteur du logement social ;
- de répondre aux besoins de chacun et de favoriser la mixité sociale ;
- d'améliorer le cadre de vie.



La commission de la culture s'est saisie pour avis de **onze articles ou parties d'articles du projet de loi** :

- **l'article 1^{er} bis** relatif au projet architectural, paysager et environnemental d'un lotissement,

- **le V de l'article 3** relatif à l'application de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP) dans le périmètre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et des opérations d'intérêt national (OIN),
- **l'article 3 bis** relatif à l'expérimentation du « permis d'innover » ;
- **le III de l'article 5** relatif à l'application de la loi MOP aux concessionnaires d'une opération d'aménagement ;
- **l'article 5 septies** relatif au recours à la procédure de conception-réalisation pour la réalisation de tous les ouvrages liés aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ;
- **l'article 15** relatif à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) ;
- **l'article 18 A** relatif à l'application du principe de recours obligatoire à l'architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole ;
- **l'article 20** relatif à l'accès aux marchés de conception-réalisation ;
- **les V et VI de l'article 28** relatif à la simplification des normes applicables au secteur du logement social ;
- **l'article 34** portant création du bail mobilité ;
- **l'article 54 bis A** relatif à l'affichage publicitaire aux abords des centres-villes et centres-bourgs.

Un impact non négligeable sur la législation en matière d'architecture et de patrimoine

1. Un projet de loi fondé sur une simplification des normes

La simplification des normes occupe une place importante dans la stratégie proposée par le Gouvernement pour créer un « choc d'offre ». Les deux premiers titres du projet de loi comportent plusieurs dispositions qui visent à **simplifier les normes et les procédures d'urbanisme** pour donner aux entreprises et aux acteurs les capacités d'inventer des solutions nouvelles, de réduire les délais de production de logement et de construire et rénover davantage.

2. Une remise en cause de plusieurs dispositions de la loi « LCAP »

Plusieurs dispositions destinées à favoriser la création architecturale et la protection du patrimoine, sur lesquelles le Parlement s'est prononcé il y a **moins de deux ans** au travers de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), sont assouplies, voire remises en cause, par le projet de loi.

À l'inverse, certaines de ces modifications s'inscrivent plutôt dans la continuité de la loi LCAP, comme les précisions apportées à l'expérimentation du « **permis d'innover** » à l'article 3 *bis*, même s'il conviendra de veiller à ce que les dérogations autorisées dans le cadre de cette expérimentation ne puissent en aucun cas porter sur des normes patrimoniales.

D'autres entrent davantage en **contradiction** avec les dispositions de loi LCAP, qu'il s'agisse :

- des changements apportés aux règles d'élaboration du projet architectural, paysager et environnemental (PAPE) d'un lotissement (art. 1^{er} *bis*) ;
- de l'inversion de la valeur à accorder au **silence du préfet dans le cadre d'un recours** formé par l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme à l'encontre de l'avis de l'ABF (art. 15) ;
- des dérogations mises en place à l'**obligation de recourir à un architecte** pour établir le projet architectural d'un

bâtiment soumis à permis de construire (art. 18 A) ;

- des dérogations accordées aux bailleurs sociaux pour les dispenser d'organiser obligatoirement un **concours d'architecture** (art. 28).



3. Plusieurs principes de la législation en matière d'architecture et de patrimoine fragilisés

Le projet de loi met en place **plusieurs exceptions et dérogations à la loi MOP** : dans le périmètre des OIN et des GOU (art. 3), en faveur des concessionnaires d'une opération d'aménagement (art. 5), au bénéfice des bailleurs sociaux (art. 28) ou pour faciliter le recours aux marchés de conception-réalisation (art. 5 *septies* et 20).

Il introduit également de **premières dérogations au principe de l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF)** sur les demandes d'autorisations d'urbanisme dans les espaces protégés au titre du code du patrimoine. L'article 15 autorise le passage à l'avis simple dans quatre cas : l'implantation d'antennes de téléphonie mobile et la lutte contre l'habitat respectivement indigne, insalubre et en péril.

4. Des conséquences probables sur la qualité de l'habitat et celle du patrimoine

Dans les deux domaines, le projet de loi revient sur des législations élaborées pour mettre un terme aux errements de

l'après-guerre. En matière d'architecture, la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture et la loi MOP de 1985 ont rompu avec la logique de reconstruction dans l'urgence après la deuxième guerre mondiale, qui a donné lieu à des constructions de piètre qualité. Dans le domaine du patrimoine, la loi « Malraux » de 1962 a mis en place des mécanismes pour protéger les centres anciens dégradés que les aménageurs, pressés par l'urgence, avaient systématiquement tendance à raser.

Des lois fondatrices dans les domaines de l'architecture et du patrimoine impactées

- **1962** : loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite Malraux, qui a créé les secteurs sauvegardés ;
- **1977** : loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, qui a consacré l'intérêt public de l'architecture, favorisé sa promotion et structuré la profession ;
- **1985** : loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, qui a fixé les règles relatives au droit de la construction publique ;
- **2016** : loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine qui a renforcé la protection du patrimoine et reconnu la contribution de l'architecture à la qualité de nos espaces de vie

Ces législations ont joué, depuis leur entrée en vigueur, un rôle remarquable dans la protection et la qualité du cadre de vie dans notre pays. La qualité de nos constructions actuelles tient beaucoup à la

garantie de qualité architecturale offerte par la loi de 1977 sur l'architecture et aux procédures de la loi MOP applicables aux maîtres d'ouvrage publics et aux prestataires privés. Abandonner ces principes constituerait **une régression** susceptible d'ouvrir la voie à la construction de bâtiments au rabais standardisés.

5. Une instabilité juridique préjudiciable

L'instabilité juridique que le projet de loi pourrait générer soulève d'autant plus d'inquiétudes qu'elle intervient dans des **domaines où la stabilité des normes est particulièrement importante**. La préservation du patrimoine est une action qui s'inscrit dans la durée et s'accommode peu de règles mouvantes. Quant à la remise en cause des règles découlant de la loi MOP, elle affecte aussi au premier chef les collectivités territoriales et pourrait susciter leur frilosité pour la mise en œuvre de projets d'urbanisme face à l'irruption d'un cadre moins rassurant.

Les arbitrages opérés par le projet de loi au détriment de l'architecture et du patrimoine peuvent paraître d'autant plus surprenant que, dans le même temps, **la qualité urbaine et l'urgence de la rénovation urbaine sont des enjeux identifiés comme prioritaires**, face à la nette dégradation des constructions réalisées dans l'après-guerre, comme l'illustre l'un des thèmes du rapport remis récemment par Jean-Louis Borloo au ministre chargé de la cohésion des territoires. Or, la rénovation urbaine doit nécessairement aller de pair avec une **réflexion sur la qualité des constructions et du cadre de vie**.

La position de la commission de la culture : concilier le « choc de l'offre » de logement et la préservation du patrimoine historique

La commission de la culture a adopté **onze amendements** qui, sans remettre en cause les objectifs du projet de loi, visent à mieux prendre en compte les dimensions patrimoniale et architecturale de la relance de la politique du logement.

À l'**article 1er bis**, elle a adopté un amendement pour obliger à recourir aux

compétences d'un paysagiste-concepteur, en complément de celles d'un architecte, pour la réalisation du projet architectural, environnemental et paysager d'un lotissement, lorsque les caractéristiques du projet le nécessitent.

À l'**article 5**, elle a adopté un amendement **supprimant la dérogation** à la loi MOP,

introduite par le projet de loi au profit des **concessionnaires d'une opération d'aménagement**, qui aurait pour effet de ne plus soumettre à cette loi même les concessionnaires de nature publique, sans justification aucune.

À l'**article 15**, elle a souhaité :

– recueillir l'**accord de l'ABF sur le projet de périmètre intelligent** des abords soumis par l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme, compte tenu du caractère extra-local de cette servitude d'utilité publique ;

– **supprimer les dérogations** autorisées par le projet de loi au principe de l'**avis conforme** de l'ABF, au regard des atteintes qu'elles pourraient conduire à porter au patrimoine ;

– **autoriser l'ABF à adapter lui-même le projet d'avis conforme préparé par l'autorité compétente** en matière d'autorisation d'urbanisme pour empêcher que le délai de deux mois qui lui est imparti pour rendre son avis ne puisse échoir avant que l'autorité y ait apporté les modifications demandées ;

– **rendre obligatoire l'apposition d'une mention informative** sur les avis conformes des ABF relative aux **possibilités de recours** à leur encontre et à leurs modalités afin de banaliser les recours ;

– **obliger le préfet de région**, dans le cadre d'un recours formé par l'élu local à l'encontre de l'avis de l'ABF, à **se prononcer systématiquement** et prévoir que sa décision soit publiée, pour aider à la formation d'une jurisprudence qui

permettrait de mieux encadrer le travail de l'ABF et accroîtrait la prévisibilité de ses avis.

Elle a **supprimé l'article 18 A**, étendant aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (**CUMA**) le **seuil dérogatoire de recours à l'architecte** jusqu'ici applicable aux seules exploitations agricoles, compte tenu du fort impact visuel et paysager que cette dérogation pourrait engendrer.

À l'**article 20**, elle a adopté deux amendements pour :

– d'une part, **seulement prolonger la dérogation** autorisant les bailleurs sociaux à recourir à la procédure de conception-réalisation jusqu'au 31 décembre **2021** et en demander une **évaluation** indépendante avant son terme ;

– d'autre part, **rejeter l'extension à la construction neuve** de la dérogation à la loi MOP permettant le recours aux marchés de **conception-réalisation**, au regard des risques qu'ils font courir sur les jeunes architectes et les petites entreprises de second œuvre.

À l'**article 28**, elle a **remplacé la dérogation à l'ensemble du titre II de la loi MOP** prévue par le projet de loi au bénéfice des **bailleurs sociaux** par la mise en place d'une **mission adaptée** de l'architecte le concernant, dont le contenu sera défini par décret en Conseil d'État.

Pour consulter le compte rendu de la réunion de la commission de la culture consacrée à l'examen cet avis, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180625/cult.html#toc2>



Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication



<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.23 - secretariat-afcult@senat.fr

Présidente :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice
de Seine-Maritime (UC)



Rapporteur :

Jean-Pierre Leleux
Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

