



N° 881

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 avril 2018.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *portant évolution du  
logement, de l'aménagement et du numérique* (n° 846).

PAR MME SANDRA MARSAUD

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	9
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	9
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	27
<i>Article 4</i> (article L. 123-2 du code de l'environnement et article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : Simplifier les procédures de participation du public .....	27
<i>Après l'article 4</i> .....	29
<i>Article 5</i> (article L. 311-4 du code de l'urbanisme) : Simplifier les procédures s'imposant aux opérateurs d'aménagement .....	30
<i>Article 21</i> (article L. 241-9 du code de l'énergie) : Réforme du dispositif d'individualisation des frais de chauffage .....	39
<i>Après l'article 21</i> .....	55
<i>Article 54</i> (article L. 303-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation, article L. 752-2 du code de commerce) : Création du dispositif des opérations de revitalisation de territoire .....	61
<i>Après l'article 54</i> .....	82
<i>Article 55</i> (article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation) : Réforme de l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire .....	89
<i>Après l'article 55</i> .....	116
<i>Article additionnel après l'article 55</i> (article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes) : Prorogation de l'expérimentation sur la mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau par certaines collectivités territoriales .....	119
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	121
<b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	123



## INTRODUCTION

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) est le résultat d'une réflexion et d'un travail menés depuis le début de la législature. Il a associé les pouvoirs publics mais également les acteurs du logement et les parlementaires. Il s'inscrit dans la stratégie logement du gouvernement, décomposée en mesures législatives, réglementaires et en plans d'action, notamment les plans « *Rénovation énergétique* » et « *Action cœur de ville* ».

Ce projet de loi porte une série d'objectifs ambitieux. Il ne remet pas en cause les orientations générales des lois relatives à la construction de logements, aux économies d'énergie ou encore à l'utilité sociale des habitations à loyer modéré (HLM). Il réaffirme au contraire leurs objectifs, les précise et surtout vise à apporter un nouveau souffle aux acteurs du logement pour pouvoir les atteindre. Comment ? Sans chercher l'exhaustivité, j'insisterai particulièrement sur trois points :

– En premier lieu, ce projet de loi propose des mesures de simplification et d'allègement des contraintes en faveur de la construction, sans pour autant réduire les procédures de concertation qui sont à l'origine des projets ;

– En second lieu, ses dispositions renforcent les politiques publiques du logement, notamment pour lutter contre l'habitat indigne et pour faciliter la mise en œuvre de la politique d'attribution du logement social, à la fois plus juste et plus efficace ;

– En troisième lieu, et il s'agit pour moi de l'essentiel, le projet de loi ELAN, à travers son article 54, apporte un nouvel outil opérationnel aux acteurs locaux – l'opération de revitalisation du territoire (ORT) – pour répondre à une problématique et à une nécessité majeures : la reconquête de nos centres-villes et centres-bourgs par la dynamisation des opérations d'aménagement. Redonner vie à nos centres-villes, c'est solidifier l'armature de notre pays. Mesurant la dévitalisation de nos communes et intercommunalités, cet outil offre une grande souplesse pour favoriser l'émergence de projets transversaux, à bonne échelle. Cette vision globale est permise par une approche coordonnée des politiques sectorielles et grâce à la convention globale, donnant de la visibilité aux porteurs de projets, maîtres d'ouvrages et investisseurs publics et privés.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis des articles 4, 5 et 54 du texte et a bénéficié d'une délégation au fond sur les articles 21 et 55 du projet de loi.

**Les articles 4 et 5** concernent essentiellement la réforme du régime juridique des **zones d'aménagement concerté (ZAC)**. L'article 4 vise à simplifier la mise en œuvre des opérations d'aménagement faisant l'objet d'une ZAC et à en réduire les délais en réformant les règles relatives aux procédures de participation du public. L'article 5 assouplit les modalités de participation financière des constructeurs au coût des équipements publics dans les ZAC « à maîtrise foncière partielle » et habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour moderniser le régime juridique des ZAC.

**L'article 54** créé le dispositif des « opérations de revitalisation de territoire » (ORT), qui vient remplacer le dispositif des « opérations de requalification des quartiers anciens dégradés » (ORQAD) créé par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté <sup>(1)</sup>. Ce nouvel outil, dont le champ est plus large, a notamment vocation à servir de support juridique au programme « *Action cœur de Ville* » lancé par le Gouvernement en décembre 2017 pour favoriser la revitalisation des villes. Les opérations de revitalisation de territoire font l'objet de conventions qui peuvent être signées par une série d'acteurs diversifiés, publics comme privés, et qui visent à répondre aux différents enjeux de développement locaux : mobilité, services, habitat, développement économique...

Les **articles 21 et 55** du projet de loi, pour lesquels la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire bénéficie d'une délégation au fond, concernent les **politiques d'économies d'énergie** dans les bâtiments à usage d'habitation et tertiaires.

**L'article 21** réforme le **dispositif d'individualisation des frais de chauffage** qui doit permettre aux occupants des immeubles de disposer d'une facturation basée sur leur consommation réelle et les inciter à réaliser des économies d'énergie. Ce dispositif avait été profondément remanié par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>(2)</sup> et les concertations menées à l'occasion de la préparation des textes réglementaires avaient mis en lumière certaines difficultés, que l'article 21 vise à résoudre. Pour ce faire, il recentre le dispositif sur les immeubles collectifs d'habitation et les immeubles mixtes pourvus d'une installation centrale de chauffage et assouplit le régime des dérogations pour « coût excessif », pour éviter que le coût des dispositifs d'individualisation ne puisse être supérieur aux gains liés aux économies d'énergie réalisées. Par ailleurs, il étend l'obligation de mettre en place le dispositif d'individualisation aux réseaux de froid, de manière à garantir une transposition correcte de la directive du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique <sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

**L'article 55** fait évoluer **l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire** qui avait été introduite dans le code de la construction et de l'habitation par la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010 <sup>(1)</sup> et renforcée par loi relative à la transition énergétique, mais dont les textes réglementaires n'étaient parus qu'en mai dernier. Il assouplit le dispositif et fixe des objectifs intermédiaires plus réalistes tout en conservant le principe d'une réduction de 60 % de la consommation d'énergie des bâtiments à l'horizon 2050.

---

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.





## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de ses réunions du mardi 17 avril 2018 après-midi et soir, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis sur le rapport de Mme Sandra Marsaud le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires dans le cadre de notre examen, pour avis, du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Je vous rappelle que ce projet de loi fait suite à une large concertation menée dans le cadre de la conférence de consensus qui s'est déroulée du 12 décembre 2017 au 8 février 2018. Le débat parlementaire permettra sans nul doute d'approfondir ce travail collectif.

Notre commission s'est saisie pour avis des articles 4, 5, 21, 54 et 55 du projet de loi, dont les enjeux en termes de développement durable sont importants : l'article 4 a trait aux procédures de participation du public ; l'article 5 concerne les procédures s'imposant aux opérateurs d'aménagement ; l'article 21 porte sur l'individualisation des frais de chauffage ; l'article 54 crée un nouvel outil d'aménagement du territoire, les opérations de revitalisation de territoire ; l'article 55 est relatif aux obligations de rénovation thermique des bâtiments. Je laisserai bien sûr le soin à M. le secrétaire d'État d'exposer plus en détail les mesures proposées par le Gouvernement.

Je vous rappelle que la commission des affaires économiques a décidé de déléguer à notre commission l'examen au fond des articles 21 et 55 du projet de loi. En conséquence, elle reprendra nos conclusions dans ses travaux. Afin de pouvoir discuter de ces deux articles avec M. le secrétaire d'État, l'examen des articles 4, 5 et 54, ainsi que de l'ensemble des amendements portant article additionnel, est réservé. Nous débattons par priorité, cet après-midi, des articles 55 puis 21, après la discussion générale. Nous devons examiner 127 amendements sur l'ensemble des articles dont nous sommes saisis.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Madame la présidente, madame la rapporteure pour avis, mesdames et messieurs les députés, merci, tout d'abord, de m'avoir convié à cet échange sur les articles 55 et 21 dont l'examen au fond a été délégué à votre commission. Ce projet de loi ne porte pas que sur le logement, il traite aussi de problématiques d'aménagement du territoire, par exemple la revitalisation de ce qu'on appelle les

villes moyennes, avec les opérations de revitalisation de territoire, qui sont l'objet de l'article 54. Ce projet de loi porte aussi sur le déploiement du numérique. Comment accélérer aujourd'hui le déploiement de la fibre, donc des infrastructures permettant d'apporter internet sur l'ensemble du territoire, et des infrastructures de téléphonie mobile ?

Ce projet de loi s'appuie sur une très large concertation. Nous sommes très attachés à la concertation. En l'occurrence, avec près de neuf mois de consultations, nous avons déployé une énergie significative. Nous avons d'abord consulté les professionnels, dont nous avons reçu plus de 2 600 propositions, juste à la fin de l'été 2017. Ensuite, ce fut une consultation des citoyens, avec près de 25 000 remontées d'information. Puis eut lieu cet exercice singulier, par sa forme et sur le fond, de la conférence de consensus, proposée par le Président du Sénat. Les commissions des affaires économiques des deux assemblées y ont grandement contribué, mais également beaucoup d'autres parlementaires, de professionnels, d'associations, d'aménageurs, de promoteurs. En l'espace de deux mois, ils ont très largement étudié ce projet de loi puisque nous avons pris le parti d'en rendre le texte public avant même qu'il ne soit présenté en conseil des ministres, pour que cette conférence de consensus puisse le compléter, l'étayer, le discuter, le contredire, avant même son examen par les différentes commissions parlementaires, dont la vôtre.

Une attention particulière a été accordée aux questions environnementales, avec les associations de collectivités, avec la Fondation Abbé Pierre, avec le Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER), avec l'initiative « Rénovons ! », avec l'association Solidaires pour l'habitat (SOLiHA), ô combien impliquée en matière d'intermédiation locative ou de rénovation de l'habitat, avec tous ces acteurs majeurs de la lutte contre la précarité énergétique. Vous le savez, l'engagement de mettre fin aux « passoires thermiques » était un engagement de campagne fort du Président de la République. Leur nombre est évalué à plus de 1,5 million – je parle là de celles dont la rénovation pose des difficultés financières à nos concitoyens. Vous avez ainsi voté, dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2018, le renforcement, notamment, du budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), pour que chaque année plus de 75 000 logements soient rénovés, ou celui des financements accordés *via* la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour aider à la rénovation thermique des bâtiments dans le logement social.

Le constat était largement partagé : au lieu de « problèmes de logement », en France, il faudrait plutôt parler de « très graves problèmes de logement ». Il faut le dire, il faut en être conscient, il ne faut pas avoir peur de partir du réel : un Français sur cinq a froid chez lui l'hiver, et plusieurs millions de Français ont du mal à payer leur loyer. Certains se félicitent du fait que près de 500 000 permis de construire aient été délivrés en 2017. C'est effectivement un record depuis dix ans, mais songez que c'est le même niveau qu'au début des années quatre-vingt, alors qu'entre-temps la population française s'est accrue de 12 millions de personnes et

que, la société évoluant, les familles dites « monoparentales » se sont multipliées. Il faut toujours partir de ce constat pour appréhender notre démarche.

Vous le constatez, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « ÉLAN », est dense. Il comporte de très nombreuses mesures, mais il n'est pas pour autant un projet de loi « bavard ». Il ne s'agit pas d'introduire ici ou là des ajustements techniques, de faire les « fonds de tiroirs administratifs », comme on dit : c'est un texte qui ose aborder un très grand nombre de sujets.

Aujourd'hui, nous parlerons surtout d'environnement, d'énergie et d'aménagement du territoire, mais le projet de loi comporte aussi des mesures très fortes visant à faciliter l'acte de construction, à rendre la construction moins chère, à revoir un certain nombre de normes. Songez aussi que nous proposons des mesures inédites pour transformer des bureaux en logements, ainsi qu'une très ambitieuse réforme des bailleurs sociaux, qui excède très largement les débats économiques que nous avons eus lors de l'examen de la dernière loi de finances. Fruit d'un très long travail constructif mené avec – j'y insiste – tous les bailleurs sociaux sur la rénovation du modèle, elle permet des regroupements, elle laisse plus de liberté aux bailleurs sociaux. Par exemple, le titre II de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée a conduit beaucoup de bailleurs sociaux à privilégier ce qu'on appelle la vente en état futur d'achèvement (VEFA) plutôt que la construction. Ceux d'entre vous, nombreux, dont je connais l'implication en matière de logement social savent à quel point cet élément est important. Le métier d'un bailleur social est effectivement d'être constructeur, au plus proche du terrain, et, de ce point de vue, nous apportons des solutions concrètes, de même que nous en apportons à ceux qui en ont le plus besoin. Je pense à la politique du « logement d'abord », à la lutte contre l'insalubrité ou à la lutte contre les marchands de sommeil, aujourd'hui un véritable fléau, mais, demain, si vous adoptez ce projet de loi, ils seront considérés comme de véritables trafiquants de drogue et il sera possible d'utiliser l'ensemble des armes fournies par le code général des impôts.

Ce projet de loi vise à libérer les énergies et faciliter l'acte de construction, avec des procédures allégées et raccourcies, mais avec une philosophie constante, dont procède également le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, par lequel nous réécrivons complètement le code de la construction et de l'habitation. Celui-ci ne fait pas que fixer des objectifs, il est aussi prescripteur, il indique quel chemin doit être suivi pour les atteindre. Notre philosophie consiste plutôt à être intransigeants sur les objectifs, comme la qualité du bâti, et sur les normes, qui visent elles-mêmes à définir des objectifs, tout en laissant aux professionnels, aux élus locaux, aux aménageurs et aux promoteurs le soin de définir les chemins pour les atteindre. Cette philosophie imprègne profondément ce nouveau projet de loi.

Deuxième élément : ce projet de loi n'introduit pas de nouvelles obligations – ou il n'en introduit que très peu. Certes, l'État pourra demain réquisitionner des bureaux qui seraient durablement vacants pour y faire de l'hébergement d'urgence. Nous assumons cette nouvelle obligation, mais il n'y en a pas d'autres. Nous ne nous livrons pas à cette surenchère normative qui, d'année en année, a alourdi le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme. Cela fait bien longtemps que nous n'avons pas eu, en ces matières, de projet de loi qui ne participe à cette surenchère normative. Chaque fois, nous essayons plutôt de traiter les problèmes à la racine et de comprendre où sont les blocages pour les lever.

Dans le même temps, ce projet de loi vise vraiment à protéger les plus fragiles tout en rompant avec l'opposition des uns aux autres qui caractérise depuis belle lurette les projets de loi relatifs au logement. Très souvent, les projets de loi présentés par des ministres de droite avantageaient les propriétaires, tandis que ceux présentés par des ministres de gauche étaient favorables aux locataires ; je caricature délibérément, mais c'est ainsi que les choses étaient perçues. Ce projet de loi vise, pour sa part, à aligner les intérêts des uns et des autres et, en sortant de ces oppositions stériles entre locataires, propriétaires, aménageurs et élus locaux dont souffre le secteur du logement, à remettre les choses en marche.

L'examen au fond de deux articles est délégué à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 55 porte sur les économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires – vous savez que c'est un très important gisement d'économies d'énergie. Beaucoup peut être fait, et des dispositions ont déjà été prises, dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II » ou dans de très nombreux décrets, notamment des décrets pris l'an dernier. Nous assumons dans ce projet de loi une ambition environnementale forte. En revanche, nous essayons d'avoir une approche pragmatique. Le Conseil d'État avait notamment qualifié de disproportionnées certaines mesures prises par décret, c'est-à-dire que les objectifs n'étaient pas réalistes au regard des délais laissés aux différents acteurs. Nous corrigeons cela et nous procédons avec la philosophie que j'ai précédemment exposée : nous fixons des objectifs très clairs, mais nous laissons aux propriétaires et aux dépositaires de ces bâtiments tertiaires le soin de définir quel chemin suivre pour atteindre ces objectifs.

L'article 21 traite, pour sa part, de l'individualisation des frais de chauffage, sujet très sensible car cette individualisation a un impact direct en termes de coût. Nous avons pu observer que la directive sur l'efficacité énergétique de 2012 avait été surtransposée. Nous y mettons bon ordre, faisant en sorte qu'elle soit pleinement appliquée, de manière ambitieuse, mais sans que cela entraîne, par exemple, un surinvestissement de 600 millions d'euros pour le seul secteur du logement social et un rapport coûts-bénéfices défavorable. Lorsque les coûts sont supérieurs aux bénéfiques, il ne faut pas s'acharner. Tenons-nous en à ce que prévoit la directive, et évitons toute surtransposition. De même, favorisons

l'ensemble des technologies permettant de limiter les émissions polluantes et de favoriser les économies d'énergie.

Les articles 4 et 5 visent à simplifier les procédures de participation du public et de mise en œuvre des projets d'aménagement, pour les rendre plus souples, plus « agiles », et adaptées aux projets. Vous avez déjà eu l'occasion de prendre position sur ces questions lorsque vous avez examiné la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques. Ce sont des éléments dont nous avons déjà débattu.

L'article 54 a pour objet la création d'un contrat intégrateur unique, l'opération de revitalisation de territoire. L'objectif est très simple : aujourd'hui, il faut une dynamique de revitalisation d'un certain nombre de territoires. Les parents pauvres des politiques d'aménagement de ces dernières années ont souvent été les villes secondaires, les villes moyennes. Nous avons donc entrepris, avec M. Jacques Mézard, une opération importante : le plan national « Action cœur de ville », pour lequel 222 villes ont été sélectionnées, dont il s'agit de revitaliser le centre. Je le sais, ce sont également des centres d'intérêt communs, des sujets sur lesquels vous vous battez, certains d'entre vous depuis fort longtemps. L'idée est donc de vous donner les outils pour vous permettre, sur le terrain, de participer à ces revitalisations.

Je vous remercie encore une fois de votre invitation. Vous trouverez toujours en M. Jacques Mézard et moi-même des interlocuteurs gouvernementaux disponibles pour échanger et envisager les moyens d'améliorer le texte. Ce débat nous est nécessaire. Au cours des dix derniers mois, je crois que nous avons tous montré cette volonté d'ouverture et ce souci d'améliorer le texte, dans le respect d'une même philosophie : ne pas ajouter de nouvelles normes, ne pas opposer les uns aux autres, mais lever des verrous pour relancer la dynamique à la fois du logement et de l'aménagement du territoire.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, je suis heureuse de parler de logement dans notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ce projet de loi est l'occasion d'aborder une thématique centrale pour nos territoires, qu'ils soient urbains, ruraux, zones de forte pression ou secteurs moins sollicités.

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique est donc le résultat d'une réflexion et d'un travail menés par les parlementaires et l'ensemble des acteurs du logement. Il s'inscrit dans la « stratégie logement » du Gouvernement, déclinée en mesures législatives et réglementaires mais aussi en plans d'action, notamment le plan de rénovation énergétique et les plans « Action cœur de ville » ou « Le logement d'abord ».

Ce projet de loi vise une série d'objectifs ambitieux. Il ne remet pas en cause les orientations générales des précédentes lois sur le logement : la construction de logements, les économies d'énergie mais aussi l'utilité sociale des HLM. Il réaffirme au contraire ces objectifs, les précise et surtout vise à apporter un nouveau souffle aux acteurs du logement pour permettre de les atteindre.

Comment donc ? J'insisterai sur trois points. Premièrement, le projet de loi comporte des mesures de simplification et d'allègement des contraintes de nature à favoriser la construction, sans pour autant affaiblir les procédures de concertation qui sont à l'origine des projets. Deuxièmement, des dispositions sont prises pour renforcer les politiques publiques du logement, notamment pour lutter contre l'habitat indigne et pour faciliter la mise en œuvre de politiques d'attribution du logement social à la fois plus justes et plus efficaces. Troisièmement, à travers son article 54, le projet de loi ÉLAN offre un nouvel outil opérationnel aux acteurs locaux, l'opération de revitalisation de territoire, pour répondre à une nécessité majeure, la revitalisation. Il s'agit de reconquérir nos centres-villes et centres-bourgs, en dynamisant les opérations d'aménagement. Redonner vie à nos centres-villes, c'est solidifier l'armature de notre pays. Mesurant la dévitalisation de nos communes et intercommunalités, cet outil offre une grande souplesse pour favoriser l'émergence de projets transversaux, à la bonne échelle. Il donne de la visibilité aux porteurs de projets, maîtres d'ouvrage et investisseurs publics et privés.

C'est donc à l'issue de ces travaux que je vous propose, en tant que rapporteure pour avis, d'enrichir ce projet de loi de nos propositions.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis des articles 4, 5 et 54 du texte et a bénéficié d'une délégation au fond sur les articles 21 et 55.

Les articles 4 et 5 concernent essentiellement la réforme du régime juridique des zones d'aménagement concerté (ZAC). L'article 4 vise à simplifier la mise en œuvre des opérations d'aménagement faisant l'objet d'une ZAC et à en réduire les délais en réformant les règles relatives aux procédures de participation du public. L'article 5 assouplit les modalités de participation financière des constructeurs au coût des équipements publics dans les ZAC « à maîtrise foncière partielle » et habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour moderniser le régime juridique des ZAC.

L'article 54 crée le dispositif des « opérations de revitalisation de territoire » (ORT), qui vient remplacer le dispositif des « opérations de requalification des quartiers anciens dégradés » (ORQAD). Ce nouvel outil, dont le champ est plus large, a notamment vocation à servir de support juridique au programme « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement au mois de décembre 2017 pour favoriser la revitalisation des villes. Les opérations de revitalisation de territoire font l'objet de conventions qui peuvent être signées par une série d'acteurs diversifiés, publics comme privés, et qui visent à répondre aux

différents enjeux de développement locaux : mobilité, services, habitat, développement économique, etc.

Les articles 21 et 55 du projet de loi, pour lesquels la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire bénéficie d'une délégation au fond, concernent les politiques d'économies d'énergie dans les bâtiments à usage d'habitation et tertiaires.

**M. Vincent Thiébaud.** Monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, ce projet de loi à l'intitulé dynamique a vocation à donner une nouvelle jeunesse à un secteur en souffrance. Le logement, besoin essentiel de l'être humain, est l'objet de nombreux efforts de la part de notre société, mais ceux-ci se heurtent à des blocages de toutes sortes. Ce texte vise à les lever selon la philosophie pragmatique évoquée par M. le secrétaire d'État : identifier la racine de chacun des problèmes rencontrés pour le régler, non en surface mais en profondeur. Il permettra ainsi de libérer la construction de logements, de mieux répondre aux besoins des citoyens, notamment grâce au « bail mobilité », et de faire évoluer le logement social, qui a besoin d'être restructuré.

Notre commission est saisie de cinq articles.

Nous sommes saisis au fond des articles 21 et 55, qui traitent tous deux la question de l'efficacité énergétique et concernent donc au premier chef le développement durable, dont notre commission a la charge. L'article 21 porte sur l'individualisation des frais de chauffage, opération vertueuse en ce qu'elle permet aux occupants d'un immeuble collectif de prendre conscience de leur consommation individuelle réelle et les incite à la réduire, mais elle devient contre-productive lorsque la mise en place d'équipements nécessaires à l'individualisation présente un coût disproportionné par rapport aux économies engendrées. De même, pour le secteur tertiaire, l'obligation est apparue non seulement complexe à mettre en œuvre mais aussi peu utile : les occupants ne sont pas ceux qui payent la facture d'électricité et, par ailleurs, d'autres obligations visent à une réduction de la consommation énergétique de ce secteur. L'article permet de retrouver une cohérence économique dans l'esprit de la directive européenne relative à l'efficacité énergétique de 2012. Les députés du groupe La République en Marche y sont donc favorables.

L'article 55 est relatif à l'obligation de réaliser des travaux d'économie d'énergie, instaurée en 2010 par la loi « Grenelle II », qui pèse sur le secteur tertiaire. Complexe, cette obligation n'a pas été mise en œuvre en raison de la parution trop tardive du décret d'application. Nous sommes favorables à l'adaptation de ses modalités pour la rendre applicable, c'est la marque de l'esprit de pragmatisme qui nous est cher.

Pour encore plus de cohérence, nous proposons des ajouts qui visent à lier les économies d'énergie à des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, dans le respect des engagements de la France en matière climatique, et à ajouter une

échéance intermédiaire avant celle de 2030, afin d'inciter les acteurs à entrer dès à présent dans la dynamique de réduction des émissions. Nous souhaitons aussi préciser que le décret d'application de l'article 55 doit être publié dans l'année qui suivra la promulgation de la loi afin de garantir que les erreurs du passé ne soient pas reproduites. Ces ajouts ont tous pour objet d'assurer l'efficacité de la réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires.

Nous sommes ensuite saisis pour avis de trois articles.

Nous sommes évidemment favorables à la simplification des procédures qui est l'objet des articles 4 et 5. Ceux-ci visent à gagner en simplicité et rapidité, sans remettre aucunement en cause l'effectivité des principes fondamentaux du droit de l'environnement que sont l'information et la participation des citoyens.

L'article 54, effectivement au cœur du plan « Action cœur de ville », nous paraît extrêmement intéressant et surtout vital pour nos territoires et nos villes moyennes. Il permettra de redéfinir une nouvelle politique territoriale, c'est-à-dire de rechercher plus d'horizontalité avec les acteurs privés et publics et d'entrer dans une logique de verticalité non pas descendante mais ascendante. Cet article essentiel permettra aussi aux acteurs locaux de se saisir de l'avenir de leur territoire.

Sur l'ensemble de ces sujets, monsieur le secrétaire d'État, nous proposerons un certain nombre d'amendements.

**M. Martial Saddier.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez comparé le texte que vous présentez à d'autres plus anciens, dits « de gauche » ou « de droite », mais il est au moins un point sur lequel les choses ne s'améliorent pas : avec soixante-cinq articles, vous présentez un texte extrêmement long, qui ne se concentre pas sur les points essentiels, et vous ne faites pas mieux que vos prédécesseurs. Ensuite, rarement aurons-nous eu à examiner simultanément trois textes aussi importants : un important projet de loi en commission des affaires économiques, un texte sur l'avenir du logement dans le cadre de cette commission et un autre texte dans l'hémicycle. Je ne sais pas si c'était mieux ou moins bien auparavant, mais il y a encore des progrès à faire !

Cela étant, merci, monsieur le secrétaire d'État, pour votre transparence. Vous avez eu l'honnêteté de le reconnaître : si vous avez parlé de 496 000 logements, la tendance n'était pas bonne. Effectivement, on se focalise sur le record de l'an dernier mais nous savons toutes et tous que de la libération du foncier à la livraison des logements, il peut s'écouler de nombreuses années. Et, pour la première fois depuis trois ans, sur les trois premiers mois de l'année, les mises en chantier stagnent et le nombre de logements autorisés est en baisse. Ce texte arrive donc à point nommé. Nous avons là, c'est une chance, un véhicule législatif censé envoyer un signal fort pour enrayer cette baisse – et vous avez rappelé les enjeux, qui concernent tant l'ancien que le neuf.



Les députés du groupe Les Républicains seront présents. Nous le sommes aujourd'hui, nous le serons en commission des affaires économiques et dans l'hémicycle, nous serons attentifs, et nous avons commencé à déposer des amendements pour améliorer le texte.

Cependant, un certain nombre de points nous inquiètent d'ores et déjà. Tout d'abord, on ne peut, chers collègues, au début de l'année 2018, parler d'un texte sur le logement sans rappeler la ponction sans précédent faite sur la trésorerie des bailleurs sociaux, d'autant plus que ce projet de loi ne prévoit aucun moyen financier. Au-delà des injonctions et d'une bonne volonté que nous ne remettons pas en cause, nous savons toutes et tous, mes chers collègues, que les moyens financiers restent quand même le nerf de la guerre. Notre deuxième inquiétude porte sur le foncier. Nous savons toutes et tous que, s'il s'agit de construire des logements, il faut d'abord faire en sorte que le foncier soit disponible. En l'occurrence, cela nous semble un point extrêmement faible du texte présenté.

Par ailleurs, il n'y a rien sur la simplification des normes, qui répondrait pourtant à une demande du terrain. Aujourd'hui, constructeurs et bailleurs nous disent qu'en l'état, le texte ne résoudra pas le problème de ces normes complexes. Il n'y a rien non plus, et c'est plus grave, sur le parcours résidentiel, notamment sur l'accession sociale à la propriété. Pourtant, c'est habituellement quelque chose de consensuel, qui nous rassemble.

Enfin, à titre personnel, j'aurais souhaité qu'un volet consistant de ce projet de loi fût clairement consacré à la qualité de l'air. Nous savons toutes et tous que, dans un certain nombre de zones, le logement est responsable de plus de la moitié des émissions de polluants, notamment celles couvertes par un plan de protection de l'atmosphère (PPA).

**M. Bruno Duvergé.** Monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui résulte d'un long travail de concertation engagé avec l'ensemble des parties prenantes depuis de nombreux mois. Ce dialogue était nécessaire et la conférence de consensus était une étape importante pour l'enrichissement de ce projet de loi.

Le groupe MoDem et apparentés soutient la volonté de réforme du Gouvernement car il devient urgent d'enrayer les inégalités en hausse et de répondre à une demande de logement en constante augmentation. Cette question est majeure car la politique du logement est au fondement même de notre vivre-ensemble. Tout se construit à partir du logement : la recherche d'un emploi, le foyer, l'intégration sociale ou encore la mobilité.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, nous avons voté la fin de la hausse continue de la dépense budgétaire en soutenant une libération de l'offre. Cette baisse de la dépense publique, qui ne constitue pas une fin en soi, doit désormais s'accompagner d'une réforme en profondeur de notre politique de logement.

Quant aux articles dont notre commission est saisie, les enjeux en sont importants en termes de rénovation énergétique et d'aménagement du territoire. Nous comprenons tout l'intérêt de l'article 54 qui crée ce nouveau dispositif des opérations de revitalisation de territoire. Il constituera le support du plan « Action cœur de ville » du Gouvernement, qui fait bénéficier 222 villes moyennes de nouveaux moyens pour accompagner des projets de redynamisation de centres-villes. Si nous soutenons cet accompagnement des villes moyennes, absolument nécessaire afin de réhabiliter des logements et développer une nouvelle offre commerciale en centre-ville, nous ne devons pas oublier les communes rurales. Il importe de développer nos territoires urbains, périurbains et ruraux en cohérence et sans opposition. Tel est le sens des amendements que nous défendrons.

Nous veillerons également à ajouter de la souplesse aux objectifs fixés par le Gouvernement en matière de rénovation énergétique, notamment en ce qui concerne le dispositif d'individualisation des frais de chauffage. Il convient non seulement d'orienter les pratiques et les comportements de chacun, mais également d'opérer les changements techniques et politiques nécessaires à la transition énergétique que nous appelons tous de nos vœux.

Enfin, nous avons déposé une série d'amendements dont l'objectif est de trouver une solution législative au problème dit « des dents creuses », ces terrains rendus inconstructibles à la suite de l'évolution de la jurisprudence relative à l'application de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral », et de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR ». Ces lois protègent nos côtes d'une urbanisation irréfléchie. Cependant, dans certaines situations bien précises, elles posent question ; elles peuvent notamment être facteurs d'insécurité juridique au préjudice des élus locaux et des particuliers. Nous défendrons donc une clarification du droit.

Telle est, chers collègues, la position de notre groupe sur les cinq articles du projet de loi ÉLAN sur lesquels nous serons amenés à nous prononcer.

**Mme Mathilde Panot.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, commençons par dire qu'il semble pour le moins étrange que la commission du développement durable ne soit saisie que de cinq articles seulement du présent projet de loi. Le logement est une question sensible écologiquement, c'est un élément décisif de la transition de notre économie vers un modèle soutenable, mais notre commission est tenue en marge de l'essentiel des travaux sur ce texte, de même que Bercy prend bien souvent le pas sur le ministère de l'écologie. Je commence par ce rappel essentiel pour ceux et celles qui penseraient sauver la planète en sauvant 1 million d'euros ici ou là pour des investissements tournés vers l'écologie, alors que la question devrait être le point d'articulation des politiques publiques d'investissement. Dans le cas du présent projet de loi, on peut d'ailleurs parler de sous-investissement. Par une pensée magique conforme aux souhaits de la majorité, le seul choc de l'offre créé par le

très original affaiblissement des normes serait de nature à résoudre le problème du logement dans le pays.

Ce mot de « simplification » que la majorité chérit tant, vanté également par le précédent Président de la République et celui qui l'avait lui-même précédé, aboutit toujours à des effets contraires aux intentions proclamées : la multiplication des dispositifs dérogatoires, tels ceux prévus par les articles 4 et 5 de ce projet de loi, en matière d'évaluation et en matière environnementale, rend le droit plus complexe et moins lisible.

Par ailleurs, comment justifier ces niches quand les politiques publiques devraient s'articuler avec un plan climat dont la consistance peine à se dévoiler et qui, chaque jour davantage, ressemble à un mirage bien vain ? Simplifier, simplifier et toujours s'en remettre à l'offre qui, dans la pensée de la majorité, occupe une place divine et sanctifiée que ne vient jamais justifier aucun argument rationnel. C'était déjà ce qui apparaissait dans la stratégie logement au moment du projet de loi relatif, notamment, au droit à l'erreur, qui visait à faire disparaître du code de la construction et de l'habitation l'idée d'obligation de résultat au profit d'une obligation de moyens.

Je veux tout de même tenter de conseiller un principe d'économie politique qui, à l'heure du changement climatique, pourrait vous éclairer. L'écologie impose que l'offre soit disciplinée, pas qu'elle libère ses énergies dans le désordre le plus complet. J'espère que, dans cet esprit, vous adopterez nos amendements de suppression des articles 4 et 5, qui ne présentent d'autre intérêt que de ressasser de vieilles rengaines purement idéologiques sur les miracles de l'offre et la contrainte atroce que poseraient l'existence légitime de débats démocratiques et l'application des normes environnementales. Je vous suggère aussi d'adopter notre amendement à l'article 54. Ce serait un premier pas dans le sens de l'application du principe que je viens d'évoquer. Il n'y a rien dans le présent projet de loi sur l'arrêt de l'artificialisation des sols qui, chaque jour, dans notre pays, renforce la vulnérabilité des villes aux inondations et réduit toujours davantage la surface des terres arables. À quel titre ? Pour construire des projets aberrants comme Val Tolosa ou Europa City ? L'avenir de notre pays doit-il passer par ces centres commerciaux à la gloire d'une société de consommation que nous savons dépassée et archaïque ?

Nous proposons donc une nécessaire interruption de toute nouvelle construction de centre commercial en périphérie urbaine. Je pense que tous, ici, nous sommes conscients de l'urgence écologique, et je formule l'espoir que cette conscience vous fasse adopter notre amendement.

Les objectifs fixés par l'Accord de Paris doivent constituer un seuil minimum que la loi doit rappeler. Aussi proposons-nous d'y faire référence dans le corps de l'article 55. La cohérence générale du texte n'est pas écologiste et ne répond pas aux importantes nécessités du temps présent. La construction triple du projet de loi autour du choc de l'offre, de la marchandisation du logement social et

de la précarisation des locataires est à contretemps. Une société fondée sur la réorganisation nécessaire de nos structures économiques et sociales à partir de l'enjeu écologique doit être une société du bien-vivre, pas une société où l'on construit n'importe où, n'importe comment, pas une société où le logement social n'est plus fondé sur un principe de solidarité, encore moins une société où les citoyens sont condamnés à n'avoir que six mois pour horizon stable. Si nous voulons préparer notre communauté politique à faire face au changement climatique, ce n'est pas en rétrécissant les horizons individuels à quelques mois que nous y arriverons. Si nous voulons assurer une atténuation possible et une adaptation efficace à l'ère anthropocène qui a commencé, la stabilité et la solidarité doivent constituer les principes cardinaux de l'action publique. Vous méprisez la première en détruisant la seconde.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Monsieur Vincent Thiébaud, l'objectif est bien de prendre le décret d'application de l'article 55 dans l'année qui suivra la promulgation de la loi. Il permettra notamment de fixer un référentiel en termes d'émissions permettant de déterminer si un bâtiment donné atteint ou non l'objectif fixé.

Monsieur Martial Saddier, vous avez raison : ce texte est très long. D'ailleurs, nous verrons si nous pouvons faire de la politique autrement. J'entends par là qu'un texte législatif comporte bien plus d'articles à l'issue de son examen que lors de son dépôt. Nous verrons de quels efforts nous sommes capables, mais je prends bonne note de votre souhait.

Cependant, si ce projet de loi est si long, ce n'est pas parce que nous serions incapables de nous concentrer sur des points essentiels : c'est parce que nous abordons énormément de sujets, de la réforme du logement social au numérique et à l'aménagement du territoire, en passant par la lutte contre l'habitat indigne, mais également par les PPA, que je vous remercie d'avoir mentionnés – pour moi, c'est un point essentiel de ce projet de loi, un marqueur fort, que vous avez sans doute identifié comme tel, puisque vous l'avez évoqué. Si certains articles ne vous semblent pas pertinents, si vous estimez qu'il vaut mieux les supprimer parce qu'ils ne servent à rien, je suis à votre disposition pour en discuter. En tout cas, chaque fois que nous avons abordé un sujet, c'est toujours avec la volonté de le traiter, et de le faire à la racine, parce que c'est un problème qui nous est remonté à la suite de ces dix mois de concertation.

Vous avez fait part de cinq sujets d'inquiétude.

Vous constatez que le projet de loi ne traite pas du foncier. C'est tout simplement parce que vous avez déjà voté un dispositif en la matière dans le dernier projet de loi de finances. Il fallait remettre les choses en ordre, parce le système en vigueur était aberrant : les intérêts de ceux qui cherchaient un logement, et les intérêts des détenteurs de foncier n'étaient pas concordants. Le système fiscal incitait ces derniers à conserver leur terrain le plus longtemps possible afin d'être moins taxés sur la plus-value – en le gardant vingt-deux ans,

on pouvait même ne plus rien payer. L'objectif était de lutter contre la spéculation foncière. Dont acte ! Il n'en demeure pas moins que cela a eu pour effet de complètement figer le système puisque le propriétaire d'un terrain avait intérêt à le conserver.

Désormais, la réforme est passée : tout terrain vendu avant la fin de l'année 2020 pourra donner lieu à un abattement sur la taxation de la plus-value immobilière de 100 % si l'on y construit du logement social, de 85 % si l'on y construit du logement intermédiaire et de 70 % si l'on y construit du logement privé.

S'agissant de la simplification des normes, nous avons voulu aller le plus rapidement possible. La simplification, on en parle depuis vingt ans. Lorsque vous prenez le portefeuille du logement, c'est la première chose que l'on vous suggère : « La solution, c'est de simplifier les normes ! ». Pourtant, d'illustres auteurs ont déjà travaillé sur la simplification des normes. Je pense au dernier rapport de MM. Thierry Mandon et Guillaume Poitrinal, qui n'est pas si ancien.

Aujourd'hui, les normes sont régies par le code de la construction et de l'habitation, document prescripteur de près de 2 300 pages. Ce code est le symbole de l'économie de rattrapage. Il vise à rattraper les choses ; il n'est jamais passé à l'innovation. Par exemple, lorsque l'insonorisation est traitée, les objectifs sont exposés – il faut atteindre telle norme –, mais également les moyens : le code explique ce qu'il faut faire. Ce n'est pas tenable pour notre économie, ce qui signifie que ce n'est pas du tout bénéfique pour les Français. En effet, ceux qui connaissent les technologies, ceux qui savent comment faire pour atteindre les objectifs fixés, ce ne sont ni les fonctionnaires de l'administration, ni les membres du Gouvernement, ni les parlementaires, avec tout le respect que j'ai pour les uns et les autres. Ce sont les professionnels, les aménageurs, les entreprises. Ceux qui sont sur le terrain au quotidien. Notre rôle reste de fixer les objectifs et d'être intransigeants en la matière. Ensuite, il revient aux professionnels de les atteindre.

Cette question est déjà traitée dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, dit « ESSOC », qui habilite le Gouvernement à procéder par ordonnances en la matière. La réécriture en cours du code de la construction et de l'habitation prend douze à dix-huit mois et, en attendant la modification du code, le projet de loi ESSOC prévoit également un « permis de faire » qui privilégie l'objectif par rapport au chemin. Selon la même philosophie, le projet de loi ELAN comporte le « permis d'innovation » qui s'applique aux projets d'innovation.

Le projet de loi traite de l'accession à la propriété dans le monde HLM. Nous aurons à coup sûr de grands débats dans l'hémicycle sur le sujet car il y a, d'un côté, ceux qui y croient et, de l'autre, ceux qui sont réticents. Personnellement, j'y crois profondément tout en considérant qu'il existe des spécificités territoriales : il ne faut en aucun cas imposer à quiconque de faire de l'accession sociale à la propriété. En revanche, il faut donner les outils aux

bailleurs qui souhaitent le faire. Jusqu'à présent, certaines mesures n'ont pas été prises en la matière. Elles le sont par le présent texte.

S'agissant de la qualité de l'air, vous avez raison. Il s'agit de l'un des points sur lesquels il nous faut travailler avant la séance publique.

Vous avez évoqué une « ponction sans précédent sur les bailleurs sociaux ». C'est de bonne guerre. Mais il faut vraiment voir les choses autrement et aussi depuis le terrain. Pour ma part, je me rends dans les régions, les unes après les autres, pour rencontrer nos équipes et la Caisse des dépôts et consignations. J'étais encore récemment dans les Hauts-de-France avec certains d'entre vous où j'ai réuni environ soixante-dix bailleurs sociaux. Il faut comprendre qu'il y a plus de quarante ans, à l'époque de M. Raymond Barre, on a choisi de privilégier l'aide à la personne plutôt que l'aide à la construction. Cela nous a rendus dépendant de l'aide à la personne, c'est-à-dire des aides personnalisées au logement (APL) qui représentent aujourd'hui 18 milliards d'euros, soit la moitié du budget de l'éducation nationale. Moi, je crois profondément à l'inversion de cette tendance : il faut davantage aider à la construction et à la rénovation, et se « désensibiliser » des subventions.

Je rappelle que les APL ne vont pas directement au locataire d'un bailleur social ; elles sont versées à ce dernier. Autrement dit, nous finançons collectivement un bailleur social « à l'entrée », par l'intermédiaire de la CDC et des collectivités, et « à la sortie », avec les APL et les subventions. Nous proposons une « désensibilisation » à la sortie – c'est la « ponction » dont vous parlez –, parce qu'à l'entrée, nous mettons en place des mesures qui n'ont jamais été prises.

J'ai passé dix ans à Bercy, où mon travail consistait à aider les entreprises en difficulté, comme STX ou Arc International, et à trouver des solutions pour qu'elles se stabilisent sur tous les territoires. J'allais en permanence voir certains de mes collègues pour leur demander comment utiliser l'incroyable « poche » du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. On me répondait invariablement : « Ce n'est pas possible : c'est uniquement pour financer le logement ! ». Vous imaginez bien que la première chose que j'ai faite en prenant mes fonctions a été d'appeler la Caisse des dépôts et consignations pour leur dire : « Depuis dix ans, vous m'expliquez que cet argent est réservé au logement. Comment faisons-nous ? »

On ne dit pas suffisamment que les bailleurs sociaux n'ont pas bénéficié des taux bas depuis cinq ans. Ils n'ont pas profité de la politique de *quantitative easing* de la Banque centrale européenne (BCE) et ils ont dû se financer auprès de la Caisse des dépôts et consignations à des taux très largement supérieurs à ceux que leurs voisins européens pouvaient obtenir grâce à d'autres modes de financement.

Nous voulons donc améliorer les conditions de financement des bailleurs sociaux. Pour cela, nous faisons 30 milliards d'euros d'allongement de dette, 4 milliards d'euros de prêts à taux fixe – jusqu'à présent, les bailleurs sociaux empruntaient à taux variable –, nous faisons aussi 3 milliards d'euros de prêts de trésorerie, 1 milliard d'euros d'investissements, 600 millions d'euros plus 3 milliards d'euros pour les rénovations énergétiques. Nous stabilisons le taux du livret A pendant deux ans, et nous revoyons sa formule, ce qui constitue un gain massif pour les bailleurs sociaux.

Ma conviction la plus profonde, c'est qu'il faut les aider à rénover et à construire. Pendant la discussion du projet de loi de finances, certains d'entre eux venaient me voir pour m'expliquer qu'ils étaient favorables à la réforme, à condition qu'on leur laisse plus de liberté et qu'on brise les carcans – comme ceux de la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ». Alors que la construction avait été figée, nous ouvrons le débat du financement.

Tout le monde nous reproche une « ponction », mais c'est parce que personne ne parle des contreparties obtenues par les bailleurs sociaux. Cette réforme est juste car elle est la seule qui permette de se désensibiliser des subventions et de la pratique du coup de rabot annuel. Je l'assume : le rabot de 5 euros de l'été dernier n'était pas une bonne solution. Mais c'est ce qui se passait tous les ans. Je sais d'ailleurs que les députés détestent voter ces rabots : ce ne sont jamais de bonnes politiques.

Notre réforme est la seule solution pour qu'il n'y ait pas un perdant parmi les allocataires des APL. En donnant plus à la construction, et en nous désensibilisant de la subvention, nous remettons les choses en marche et nous réformons sans augmenter le taux d'effort des allocataires. J'insiste sur ce dernier point, car lors des débats parlementaires, de nombreux amendements de gauche, de droite ou du centre visaient à introduire un taux d'effort des bénéficiaires des APL. Je m'y suis toujours opposé parce que ce n'est pas une mesure de justice sociale.

Monsieur Bruno Duvergé, vous avez raison concernant les communes rurales. Le projet de loi traite de la réhabilitation, du logement insalubre, de l'accès au numérique, qui est objectivement l'un des principaux enjeux que doivent relever les communes rurales, et le diable se cache souvent dans les détails. Prenons l'exemple de la VEFA que j'évoquais tout à l'heure. Le fait de trouver des mesures qui replacent l'acte de construction au centre de l'activité des bailleurs sociaux permettra d'être beaucoup moins dépendant de la VEFA. D'après les chiffres que l'on me donne, elle représente aujourd'hui près de 40 % des opérations, alors que ce pourcentage était encore minime il y a quelques années. Or non seulement la VEFA éloigne le bailleur social de l'acte de construction, mais elle n'existe pas dans tous les territoires, en particulier dans les territoires les plus ruraux. Notre réforme est donc aussi bénéfique à ces territoires.

Le projet de loi ne traite pas la question des « dents creuses ». Le sujet est complexe et important : il faut que la commission aborde le sujet et que nous le traitions en séance publique.

Madame Mathilde Panot, je crois que nous ne partageons pas du tout la même vision. J'ai une particularité : je suis ingénieur agronome, j'ai fait des études de biologie au cours desquelles on apprend que, dans la nature, l'entropie est positive. Autrement dit, si vous ne faites rien, la complexité et le désordre s'imposent naturellement. Ce désordre est naturel, c'est chimique, c'est biologique. Vous évoquiez les énergies que nous libérions qui mèneraient au désordre ; croyez-moi, la nature se charge déjà toute seule de cela. C'est une réalité, et c'est comme cela que le monde fonctionne.

Au contraire, notre rôle, dans ce monde naturel, consiste à faire en sorte d'aligner les intérêts des uns et des autres, et à remettre de l'ordre. Le problème c'est l'entropie positive, et mon travail consiste à ce qu'en dépit de cela, les choses aillent dans le bon sens.

Peut-être le faisons-nous mal, peut-être ne choisissons-nous pas le bon angle, mais, comme le constatait M. Martial Saddier, une chose est sûre : la situation actuelle n'est pas du tout satisfaisante. On peut toujours affirmer que tout va bien pour la construction ou le logement social et que les chiffres sont parfaits, mais ce n'est pas la réalité.

Vous me dites qu'en matière d'affaiblissement des normes, nous sommes dans la continuité. Mais qu'on fait les gouvernements successifs qui nous ont précédés en matière de normes ? Tous les ans, ils ont fait voter des textes de simplification. Le problème de fond avec les normes, ce n'est pas la simplification. Il est même étonnant qu'il reste des normes à simplifier. Aujourd'hui, lorsque vous construisez un pavillon chauffé à l'électricité, on vous demande de construire une cheminée pour le cas où vous décideriez de repasser au chauffage au bois. C'est hallucinant ! Le problème de fond, c'est l'ancrage du code de la construction et de l'habitation dans une économie de rattrapage. Vous pouvez vouloir rester dans cette économie. Moi, j'assume vouloir passer à une économie de l'innovation. Pourquoi penser que cela reviendrait à dégrader les acquis, les normes ou la qualité ? Est-ce que le fait d'écrire et de recevoir des messages électroniques et non des courriers a modifié la qualité de l'information ?

**Mme Mathilde Panot.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** C'est exactement la situation, madame la députée. Arrêtez d'agiter des chiffons rouges en affirmant que nous voulons dégrader les objectifs à atteindre ! Du premier au dernier jour de nos travaux, je vous le répéterai : nous serons intransigeants sur les objectifs.



Vous sous-entendez que nous prenons des mesures inefficaces. Permettez-moi de prendre l'exemple très concret des dispositions visant à transformer des bureaux en logements. Il s'agit de l'un des rares éléments sur lesquels il est véritablement possible d'agir à court terme. Ma philosophie, ce n'est pas simplement de faire en sorte que des lois, des règlements ou d'autres textes soient édictés : c'est d'être d'ores et déjà dans la négociation avec ceux qui sont sur le terrain pour voir si cela marche. Il y a quinze jours, j'ai donc signé un accord avec les principaux promoteurs : ils s'engagent, si le Parlement décide de voter le projet de loi, à transformer 500 000 mètres carrés de bureaux en logements d'ici à 2022. Nous ne sommes pas du tout dans le dogmatisme ni dans l'idéologie. Nous sommes simplement dans des mesures très concrètes destinées à répondre à des sujets très concrets.

Le dogmatisme, il concerne par exemple les centres commerciaux. Dans certains cas, vous avez raison : le centre commercial n'est pas du tout la bonne solution. Nous en sommes d'ailleurs bien conscients puisque nous présentons le projet « Cœur de ville » et que nous mettons en place les opérations de revitalisation de territoire, précisément pour donner aux élus locaux la possibilité de dire « stop » aux centres commerciaux. Cela dit, il ne faut surtout pas généraliser. Il y a des endroits où le centre commercial doit être interdit ; il y a d'autres endroits où le centre commercial peut être positif parce que le centre-ville est dynamique. Expliquez-vous à tous les Français qu'un centre commercial est toujours mauvais ? C'est faux, c'est totalement faux.

**M. Loïc Prud'homme.** Il y en a déjà assez !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Votre vision du territoire est uniquement nationale ; sur le terrain, il y a des territoires dans lesquels il ne faut plus de centres commerciaux et d'autres dans lesquels leur présence se justifie. Notre travail consiste à donner des outils à ceux qui savent, sur le terrain. Je suis désolé, ce n'est pas vous, ici, qui savez si sur tout le territoire national, il faut ou non, des centres commerciaux. Ceux qui savent sont les élus locaux sur le terrain. Notre rôle consiste à leur donner les outils adéquats. À eux, ensuite, de décider.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je rappelle aussi que des lois permettent déjà d'appliquer cela, notamment la loi sur la biodiversité qui doit être respectée.

Je vous propose de passer à l'examen des articles dont notre commission s'est saisie. Je vous rappelle que nous avons décidé d'examiner prioritairement et successivement les articles 55 puis 21, les autres articles ayant été réservés.



## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 4*

(article L. 123-2 du code de l'environnement et article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales)

### **Simplifier les procédures de participation du public**

#### I. L'ÉTAT DU DROIT

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure opérationnelle permettant aux collectivités publiques de réaliser des opérations d'aménagement de l'espace. Les ZAC sont définies à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme comme « *les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* ». Une ZAC se décompose en deux étapes : la création et la réalisation.

Le dossier de création d'une ZAC comprend un rapport de présentation <sup>(1)</sup>, un plan de situation et du périmètre de la zone ainsi qu'une étude d'impact <sup>(2)</sup>. Si la ZAC est à l'initiative d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le dossier de création doit être approuvé par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI.

Conformément aux dispositifs de participation du public, l'étude d'impact fait partie des documents mis à la disposition du public avant la décision de l'autorité compétente pour autoriser le projet. Cette mise à disposition s'effectue en règle générale dans le cadre d'enquêtes publiques, sauf pour quelques exceptions. Ne font notamment pas l'objet d'une enquête publique les « *projets de création d'une zone d'aménagement concertée* » <sup>(3)</sup>, pour lesquels la mise à disposition de l'étude d'impact peut être effectuée par voie électronique depuis l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 <sup>(4)</sup>, ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 <sup>(5)</sup>.

---

(1) Cf. article R. 311-2 du code de l'urbanisme.

(2) Cette étude d'impact est définie aux articles L. 122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement.

(3) Cf. troisième alinéa de l'article L. 123-2 du code de l'environnement.

(4) Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

(5) Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Cette mise à disposition par voie électronique est « ouverte et organisée par l'autorité compétente pour autoriser ces projets »<sup>(1)</sup>. Dans les cas où la ZAC est à l'initiative d'une commune, cette mise à disposition est donc organisée par le conseil municipal.

## II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

La dérogation à l'obligation de faire une enquête publique pour la création d'une ZAC est ambiguë dans sa rédaction. En effet, en mentionnant l'acte de « création » d'une ZAC, la rédaction actuelle de l'article L. 123-2 du code de l'environnement semble exclure du champ des exceptions la phase de réalisation de la ZAC, durant laquelle l'étude d'impact du projet peut nécessiter d'être actualisée. Dans le cas d'une réactualisation de l'étude d'impact lors de la phase de réalisation, il existe une incertitude juridique : en interprétant l'acte de création dans un sens strict, il est possible de considérer qu'une enquête publique est nécessaire pour mettre à disposition du public l'étude d'impact. Deux régimes juridiques coexisteraient alors : la mise à disposition par voie électronique lors de la création de la ZAC et l'enquête publique lors de sa réalisation.

Aussi, le I de l'article 4 du projet de loi propose de supprimer la mention de l'étape de « création » d'une ZAC des exceptions au principe d'enquête publique prévues à l'article L. 123-2 du code de l'environnement, dans le but de clarifier le dispositif afin qu'il couvre aussi bien les procédures de création que celles de réalisation de ZAC.

De plus, la mise à disposition par voie électronique des études d'impact pour les ZAC à l'initiative d'une commune doit aujourd'hui être organisée par le conseil municipal. Or au regard des délais nécessaires à l'élaboration d'une délibération dans des collectivités de taille importante, il est préférable de réduire ce formalisme en permettant au maire, par arrêté, d'organiser directement la mise à disposition de l'étude d'impact par voie électronique.

Par conséquent, dans le II de l'article 4, le Gouvernement propose d'insérer un alinéa à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, afin d'ajouter aux compétences que le maire peut exercer seul par délégation du conseil municipal l'ouverture et l'organisation de la participation du public par voie électronique.

Le Gouvernement souhaite ainsi clarifier le droit existant concernant la participation du public pour les projets de ZAC et réduire les délais qui peuvent découler de l'organisation de la participation du public par voie électronique.

---

(1) Cf. article L. 123-19 du code de l'environnement.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Une clarification du droit existant étant nécessaire concernant la participation du public dans le cadre de la phase de réalisation des projets de ZAC, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

\*  
\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CD46 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Comme nous l'avons déjà souligné lors des débats sur le projet de loi relatif au droit à l'erreur, le groupe La France insoumise considère qu'il ne faut pas réaliser de simplification en ce qui concerne la démocratie environnementale. L'enquête publique et la concertation demeurent les meilleurs moyens de faire accepter les projets d'aménagement. Vous savez que les consultations électroniques posent des problèmes liés à la fracture numérique et aux inégalités d'accès. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 4.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'article 4 ne réduit pas les dispositifs de concertation existants et ne crée pas de nouvelles dérogations puisque, à l'heure actuelle, la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) ne fait pas l'objet d'une enquête publique. Il a pour objet de clarifier le droit existant, qui aujourd'hui ne prévoit pas d'enquête publique pour la phase de création de ZAC, mais ignore la phase de réalisation. La rédaction actuelle de la loi peut laisser penser que deux procédures différentes coexistent : la mise à disposition électronique pour la création de la ZAC et l'enquête publique pour sa réalisation. Par ailleurs, l'étude d'impact peut évoluer et elle doit alors être mise à nouveau à la disposition du public durant la phase de réalisation de la ZAC. Afin de lever cette incertitude, il convient de clarifier le droit existant : tel est l'objet de l'article 4. En conséquence, je donne un avis défavorable à l'amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.*

*Après l'article 4*

*La commission examine les amendements CD105 et CD108 de M. Daniel Labaronne.*

**M. Daniel Labaronne.** Je propose de simplifier la procédure d'autorisation environnementale en remplaçant l'enquête publique par une participation par voie électronique lorsqu'un projet a déjà fait l'objet d'une telle

enquête publique. Cela permettra de réduire les délais de traitement des projets d'aménagement tout en préservant la possibilité donnée au public de s'exprimer. Je rappelle que cette procédure a déjà été utilisée dans le cadre de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Mon amendement CD108 vise à introduire la même simplification pour les projets qui ne sont pas soumis à une évaluation environnementale de manière systématique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Ces deux amendements auront pour conséquence de réduire le champ des enquêtes publiques pour certains projets, notamment ceux qui sont soumis à une autorisation environnementale après un examen au cas par cas. Je ne suis pas favorable à une réduction du champ de la participation du public, en particulier pour des projets ayant un impact environnemental qui rend nécessaire une enquête publique. Je vous demande de retirer ces amendements, à défaut je donnerai un avis défavorable.

**M. Daniel Labaronne.** Il y a un problème de délai de réalisation des projets d'aménagement, notamment pour ceux ayant déjà fait l'objet d'une enquête publique. Par ailleurs, nos voisins européens ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Les durées des procédures sont très longues en France, ce qui instaure une concurrence déloyale par rapport à d'autres pays, tandis qu'un certain nombre de projets sont abandonnés. Mes amendements faciliteront la réalisation des projets d'aménagement et réduiront les délais. Je suis convaincu que cela permettra d'améliorer considérablement la situation sans remettre en cause la participation des citoyens, qui aura lieu par voie électronique.

**M. Guy Bricout.** J'ai déposé à l'article 5 un amendement identique. Vous comprendrez donc mon soutien à la proposition de M. Daniel Labaronne.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Un projet soumis à une évaluation environnementale après un examen au cas par cas peut aussi avoir un impact important. J'ajoute qu'il n'y a pas d'enquête publique pour les ZAC ; je pense qu'il y a une confusion.

*La commission rejette successivement les amendements.*

#### *Article 5*

(article L. 311-4 du code de l'urbanisme)

### **Simplifier les procédures s'imposant aux opérateurs d'aménagement**

Le I de l'article vise à assouplir les modalités de participation financière des constructeurs au coût des équipements publics. Le II de l'article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures tendant à améliorer et simplifier les procédures applicables aux zones d'aménagement concerté. Le III de l'article vise à clarifier le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les concessions d'aménagement.

## I. LA PARTICIPATION DES CONSTRUCTEURS AU COÛT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS EN ZAC À MAÎTRISE FONCIÈRE PARTIELLE

### 1. L'état du droit

Les aménageurs d'une ZAC peuvent participer au coût des équipements publics construits sur la ZAC qui répondent au besoin des futurs habitants et des futurs usagers<sup>(1)</sup>. La répercussion du coût d'équipement de la zone sur le constructeur est organisée selon différentes modalités :

– Lorsqu'un constructeur acquiert le terrain auprès de l'aménageur, le constructeur participe directement au coût d'équipement de la ZAC via le prix de vente du terrain ;

– Lorsque le constructeur n'acquiert pas le terrain auprès de l'aménageur – dans les ZAC dites à « maîtrise foncière partielle », où l'intégralité des terrains de la zone n'est pas acquise par l'aménageur – le constructeur ne participe pas directement au coût d'équipement de la zone.

Dans ce second cas, une convention doit être conclue entre la commune ou l'EPCI et le constructeur, afin de prévoir les conditions de participation de ce dernier au coût d'équipement de la ZAC. Cette convention est nécessaire pour pouvoir construire, puisqu'elle « *constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir* »<sup>(2)</sup>.

### 2. Les dispositions du projet de loi

Aujourd'hui, dans le cas d'une ZAC à maîtrise foncière partielle, la participation financière du constructeur n'est pas nécessairement versée directement à l'aménageur. Les conditions de cette participation sont établies par la convention prévue à l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. En fonction du contenu de la convention, le versement de la participation financière du constructeur au coût d'équipement de la ZAC n'est pas forcément direct, ce qui allonge les délais et complexifie la procédure.

Pour donner une plus grande sécurité juridique à cette pratique et raccourcir les circuits financiers, le I de l'article 5 propose de préciser expressément la possibilité d'un versement direct à l'aménageur ou à la personne publique à l'initiative de la ZAC, dans les cas où la convention entre la commune ou l'EPCI et le constructeur le prévoit.

Ainsi, le Gouvernement entend simplifier les modalités de participation des constructeurs au coût d'équipement des ZAC.

---

(1) Cf. premier et deuxième alinéas de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

(2) Cf. quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

### 3. Les travaux de votre commission

Votre commission n'a pas modifié le I de l'article 5.

## II. L'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES POUR RÉFORMER LA LÉGISLATION RELATIVE AUX ZAC

### 1. L'état du droit

La législation relative à l'aménagement et l'équipement des ZAC est principalement déterminée par les articles L. 311-1 à L. 311-8 du code de l'urbanisme. Alors que la procédure de création de ZAC prévue par le code de l'urbanisme – notamment les dispositions relatives à leur financement et à la participation du public – a été créée par la loi d'orientation foncière de 1967<sup>(1)</sup>, le droit de l'environnement a quant à lui connu d'importantes et récentes évolutions<sup>(2)</sup>. Or les dispositions du code de l'environnement affectent directement la procédure de création de ZAC prévue par le code de l'urbanisme.

En matière de participation du public, les ZAC font notamment l'objet d'une concertation prévue par le code de l'urbanisme associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées par le projet d'aménagement<sup>(3)</sup>. Le code de l'environnement<sup>(4)</sup> prévoit qu'elles ne font pas l'objet d'une enquête publique mais que la participation du public s'effectue dans ce cas par voie électronique<sup>(5)</sup>.

### 2. Les dispositions du projet de loi

Suite aux réformes du droit de l'environnement et notamment aux ordonnances n° 2016-1058<sup>(6)</sup> et n° 2016-1060, ratifiées par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 précitée, l'évaluation environnementale et les modalités de participation du public ont profondément évolué. La procédure de création de ZAC prévue par le code de l'urbanisme n'a cependant pas évolué en parallèle. Or aujourd'hui, certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives au ZAC sont mal coordonnées avec celles du code de l'environnement et certaines procédures peuvent être redondantes. Le Gouvernement souhaite donc légiférer par ordonnance afin de mieux articuler les dispositions relatives aux ZAC contenues dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme.

---

(1) Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

(2) Cf. notamment les ordonnances n° 2016-1058 et n° 2016-1060, ratifiées par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018.

(3) Cf. article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

(4) Cf. article L. 123-2 du code de l'environnement.

(5) Cf. article L. 123-19 du code de l'environnement.

(6) Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.



Ainsi, le II de l'article 5 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de douze mois pour accélérer l'aménagement et l'équipement des ZAC et pour simplifier et améliorer les procédures qui leur sont applicables en :

– Adaptant la procédure actuelle prévue par le code de l'urbanisme, pour tenir compte notamment du caractère progressif et itératif du projet d'aménagement ;

– Adaptant le champ de la concertation prévue à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme ;

– Prévoyant les modalités de la participation du public énumérées à l'article L. 123-1-A du code de l'environnement correspondant aux différentes phases de l'aménagement de la ZAC ;

– Améliorant les dispositifs de financement des équipements publics pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers.

Le II de l'article 5 prévoit que le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans les six mois suivant la publication de l'ordonnance.

### **3. Les travaux de votre commission**

Outre deux amendements rédactionnels de votre rapporteure pour avis, la commission n'a pas modifié le II de l'article 5.

## **III. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE BÂTIMENTS PUBLICS DANS LE CADRE D'UNE CONCESSION D'AMÉNAGEMENT**

### **1. L'état du droit**

La loi du 12 juillet 1985<sup>(1)</sup>, dite « loi MOP », fixe le cadre relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Plus précisément, son article 1<sup>er</sup> précise les maîtres d'ouvrage auxquels la loi s'applique et prévoit des exceptions – notamment pour les « *ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté ou d'un lotissement* » – pour lesquelles le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique ne s'applique pas. L'article 3 prévoit quant à lui les situations où le maître d'ouvrage confie à un mandataire l'exercice de certaines de ses attributions de maîtrise d'ouvrage. Le mandataire est dès lors soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 précitée<sup>(2)</sup>.

---

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

(2) Cf. III de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1985.

Parallèlement, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévoit un régime spécifique aux concessions d'aménagement. Par cet article, les opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme peuvent être concédées à toute personne y ayant vocation, et le concessionnaire assure alors « *la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution* » <sup>(1)</sup>.

## 2. Les dispositions du projet de loi

En l'état, la juxtaposition des règles de la loi du 12 juillet 1985 d'une part, et de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme d'autre part, ne permet pas de déterminer le régime applicable aux concessionnaires. Alors que les ZAC sont expressément exclues du champ de la loi du 12 juillet 1985, il n'est pas certain que les concessionnaires soient des mandataires au sens de l'article 3 de la loi. Aujourd'hui, les acteurs du secteur ne savent pas avec certitude dans quel régime juridique ils s'inscrivent. Aussi, le Gouvernement propose de prévoir explicitement une dérogation à la loi du 12 juillet 1985, afin de clairement exclure du champ de cette loi les concessionnaires d'aménagement.

Il est ainsi proposé d'ajouter une exception à l'article 1<sup>er</sup> de la loi. Ainsi, n'entreraient pas dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique les « *ouvrages de bâtiment dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire d'opérations d'aménagement* » prévues par le code de l'urbanisme. La collectivité pourra toujours, si elle le souhaite, faire réaliser ses constructions en les confiant à un mandataire pour lequel les dispositions de la loi du 12 juillet 1985 s'appliqueront, sans passer par une concession d'aménagement.

Par cette disposition, le Gouvernement souhaite ainsi « *faciliter la maîtrise d'ouvrage des équipements publics dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble* » <sup>(2)</sup> et de ce fait sécuriser et clarifier le régime applicable aux concessions d'aménagement, qui se situeront désormais hors du champ de loi de 1985.

## 3. Les travaux de votre commission

La commission a adopté l'amendement CD130 de M. Alain Perea, sous-amendé par votre rapporteure pour avis, ajoutant un IV à l'article 5 qui vise à renforcer la logique d'accompagnement par l'autorité environnementale des porteurs de projets soumis à évaluation environnementale. Il est ainsi proposé que les décisions par lesquelles l'autorité environnementale soumet des projets à évaluation environnementale après examen au cas par cas précisent les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet.

---

(1) Cf. article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

(2) Cf. Étude d'impact du présent projet de loi, p. 38.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CD48 de M. Loïc Prud'homme.*

**Mme Mathilde Panot.** Nous demandons la suppression de l'article 5.

Je veux dire à notre collègue M. Daniel Labaronne que la démocratie prend du temps, y compris sur le plan environnemental. Nous ne voulons pas d'un détricotage du droit dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les procédures d'enquête publique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'article 5 ne vise pas davantage que le précédent à réduire les dispositifs de concertation et de participation du public, mais tend à harmoniser les dispositions prévues par les codes de l'environnement et de l'urbanisme – sans réduire le champ de la participation du public, j'insiste sur ce point. Par ailleurs, il ne complexifie pas notre droit en introduisant des dispositifs dérogatoires qui le rendraient illisible. J'émetts donc un avis défavorable. Cet article apporte au contraire une clarification utile aux acteurs du secteur.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD33 de M. Martial Saddier et CD120 de Mme Nathalie Sarles.*

**Mme Nathalie Sarles.** L'amendement CD120 vise à compléter le code de l'urbanisme en vue de garantir la qualité urbaine, architecturale et environnementale de tous les projets d'aménagement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je partage ces objectifs, mais ce que vous proposez d'inscrire dans la loi serait très imprécis et n'aurait pas de véritable portée normative. C'est particulièrement vrai de l'amendement CD33 : la définition du « plus haut niveau de qualité » est floue, ce qui ne contribue pas à l'intelligibilité de la loi. Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 5 précise que les principes et les objectifs fixés par le code de l'environnement devront être respectés dans le cadre de l'ordonnance que le Gouvernement est autorisé à prendre. Nous pourrions le vérifier car l'ordonnance sera soumise à la ratification du Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication. Je vous propose de retirer ces deux amendements.

**M. Jean-Marie Sermier.** Nous sommes déçus par la position de la rapporteure pour avis. Nous ne cherchons pas à aboutir à un cadre extrêmement normé et ce ne serait pas la première fois que nous adopterions des positions de principe dans un texte de loi, afin de donner une direction et d'essayer de faire progresser tout le monde, sans fixer une norme supplémentaire qui pourrait gêner. Il y a quand même dans notre pays un certain nombre de ZAC particulièrement mal traitées par des acteurs industriels, commerciaux ou relevant du secteur du

logement : on ne peut pas dire que toutes les entrées de villes se caractérisent par un haut niveau de qualité urbaine. Nous proposons seulement d'ouvrir la voie – des textes ultérieurs pourront normer les choses, si besoin. Dans l'immédiat, nous devons favoriser une prise de conscience des élus, des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre. À quoi bon redonner une certaine vitalité aux centres-villes anciens, comme le veulent les ministres MM. Jacques Mézard et Julien Denormandie, si tout se dégrade autour ?

**Mme Nathalie Sarles.** Nous traversons tous des zones d'aménagement de qualité diverse sur le plan architectural. Néanmoins, je comprends que l'on s'interroge sur la nécessité de cette mention dans la loi. Certains projets ont une vraie qualité architecturale sans que la loi ait fixé d'objectif en la matière. Je retire mon amendement.

*L'amendement CD120 est retiré.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Maintenez-vous l'amendement CD33, monsieur Saddier ?

**M. Martial Saddier.** Oui. La ZAC, qui est confortée dans ce texte, fait l'objet d'une procédure particulière. En contrepartie, la moindre des choses est que l'on réaffirme la nécessité de respecter des objectifs architecturaux, environnementaux et de qualité urbaine. C'est pourquoi je ne retire pas notre amendement. Je crois que la majorité serait bien inspirée de l'adopter.

**M. Alain Perea.** Je suis assez étonné par cet amendement, dont nous savons tous d'où il vient. Par ailleurs, deux problèmes se posent. D'abord, cela voudrait dire que ceux qui délivrent des permis de construire, essentiellement les élus locaux, ne sont pas capables de prendre en compte un haut niveau de qualité urbaine et architecturale : on le leur rappellerait par la loi, comme si tout le monde faisait n'importe quoi dans son territoire. Je pense que la situation a changé. Les élus locaux – certains d'entre nous l'ont été – sont des gens responsables, et il faut donc adopter une approche différente. Ensuite, imaginez-vous les recours auxquels cet amendement va conduire ? Dès lors que la qualité urbaine ne serait pas jugée satisfaisante, n'importe qui pourrait attaquer les permis de construire devant le tribunal administratif. Tout cela est beaucoup trop flou. Il faut être plus pragmatique.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je ne comprends pas ces arguments. Les élus locaux ne sont pas en cause, mais ils ont besoin d'être aidés. Vous n'allez pas me dire que toutes les zones commerciales, industrielles ou d'activité sont extrêmement bien faites et qu'elles témoignent d'une haute qualité architecturale. Il ne faut pas raconter d'histoires : nous vivons dans la même France, avec les mêmes difficultés partout. Par ailleurs, tout l'intérêt de l'amendement est précisément de ne pas fixer de cadre normé : il ne pourra donc pas y avoir de recours. Nous indiquons simplement la direction à suivre. On n'arrête pas de nous dire, à propos d'un certain nombre d'amendements, qu'il faut faire référence aux

objectifs de l'accord de Paris. Ce n'est pas normatif non plus, mais on l'inscrit dans la loi car on se place dans la poursuite d'un objectif... Il en est de même de notre amendement, qui vise à améliorer nos villes et nos villages. Le ministre a évoqué les centres-villes tout à l'heure, mais les zones périphériques urbaines nécessitent aussi une attention particulière. C'est l'objet de cet amendement qui ne conduira à aucun risque de dérapage, puisqu'aucune norme ne sera établie.

**Mme Danielle Brulebois.** Il existe dans les départements des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), qui sont toujours très actifs et jouent un rôle intéressant. Ils ont été préfigurés par un très bon ministre de la culture, M. Jacques Duhamel.

*La commission rejette l'amendement CD33.*

*Puis elle adopte successivement les amendements CD134, rédactionnel, et CD135, de précision, de la rapporteure pour avis.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD66 de M. Guy Bricout.*

**M. Guy Bricout.** Cet amendement ayant le même objet que celui défendu par M. Daniel Labaronne à l'article 4, je suppose qu'il connaîtra un sort identique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je vous propose de le retirer, en effet. Les ZAC ne font pas l'objet d'une procédure d'enquête publique : cette exception est prévue à l'article L. 123-2 du code de l'environnement et l'article 4 du projet de loi précise qu'il n'y a de procédure d'enquête au stade ni de la création de la ZAC, ni de sa réalisation. Il n'y a donc pas lieu de préciser dans l'habilitation à légiférer par ordonnance que la participation du public doit, dans certains cas, être organisée par voie électronique : pour les ZAC, cette procédure est déjà applicable. L'amendement est ainsi satisfait.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est ensuite saisie de l'amendement CD130 de M. Alain Perea faisant l'objet des sous-amendements CD162 et CD165 de la rapporteure pour avis.*

**M. Alain Perea.** Cet amendement n'a pas pour objet de supprimer les études ou les évaluations environnementales, car elles sont très importantes – elles apportent souvent un éclairage nécessaire. Il arrive néanmoins qu'elles soient à l'origine de difficultés parce qu'elles conduisent à des surcoûts et à un allongement des délais de procédure et qu'elles sont souvent considérées par les acteurs concernés comme étant le fait du prince – on demande que des évaluations soient faites, sans fournir de véritable justification. Aussi, nous souhaitons que les services prescrivant la réalisation d'évaluations ou d'études environnementales précisent clairement, par écrit, quel est l'objectif recherché, quelle sera la durée indicative de ces études – afin que l'on soit bien conscient du retard que cela engendre –, enfin, quelle est l'évaluation de leur coût.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je partage la logique d'accompagnement qui inspire votre amendement. Je vous propose néanmoins deux sous-amendements. Le CD162, qui est rédactionnel, remplace le mot « étude » par « évaluation » – seule cette dernière notion est définie dans la section du code de l'environnement que vous voulez modifier.

Le sous-amendement CD165 vise, pour sa part, à tenir compte de la complexité de l'évaluation de la durée et du coût prévisionnel : un tel diagnostic n'entre pas réellement dans le champ de compétence de l'administration. C'est pourquoi je vous propose de supprimer les mentions relatives à la durée de l'étude et à son coût prévisionnel. En revanche, il est important que la décision soit précise et motivée : il faut qu'elle mentionne en particulier les objectifs spécifiques de l'évaluation. Nous renforcerons ainsi l'accompagnement des acteurs concernés, notamment les collectivités, tout en nous adaptant aux missions et aux compétences de l'administration. Avis favorable, sous réserve de l'adoption de ces deux sous-amendements.

**M. Alain Perea.** Le premier sous-amendement apporte une précision d'ordre juridique. Un certain nombre de demandes sortiront du champ d'application de l'amendement, mais je suis d'accord. S'agissant du deuxième sous-amendement, en revanche, j'ai beaucoup de mal à admettre l'idée que les services de l'État, notamment les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ne sont pas compétents pour évaluer la durée et l'impact financier des études demandées. L'objectif de mon amendement est que tout le monde puisse se rendre compte de ces réalités, y compris les préfets. Je rappelle qu'il doit maintenant y avoir un interlocuteur unique : s'il s'agit du préfet, sur quelle base peut-il prendre sa décision, par exemple si on lui dit qu'il faut étudier la reproduction du hamster sauvage, comme ce fut le cas dans le cadre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Strasbourg ? Cela a duré très longtemps et coûté énormément d'argent. On pourrait évoquer d'autres exemples, comme les orchidées. Je n'ai rien contre la réalisation de ces études, au contraire, car elles sont importantes pour la biodiversité – nous sommes à la commission du développement durable... – mais on ne peut pas demander aux porteurs de projets de réaliser sans cesse des études sans prendre conscience des coûts et des retards que cela implique. Nous réaliserons une avancée importante en adoptant ma proposition, même si elle est sous-amendée, mais j'ai quand même du mal à concevoir que les services déconcentrés de l'État ne soient pas capables d'évaluer le coût et la durée de ce qu'ils demandent.

**M. Vincent Thiébaud.** Le risque, avec les exigences relatives au coût et à la durée, est que l'on demande aux services de l'État de réaliser des pré-études, alors que les études elles-mêmes sont potentiellement soumises à appel d'offres. Cela entraînerait une charge de travail qui n'est pas nécessaire. Au nom du groupe La République en Marche, je suis favorable aux sous-amendements de la rapporteure pour avis et, dans ces conditions, à l'amendement défendu par M. Perea.

La commission **adopte** successivement les sous-amendements CD162 et CD165, puis l'amendement CD130 **sous-amendé**.

Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 **modifié**.

### Article 21

(article L. 241-9 du code de l'énergie)

## Réforme du dispositif d'individualisation des frais de chauffage

### I. L'ÉTAT DU DROIT

#### A. LE CADRE EUROPÉEN

L'article 9 de la directive du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique <sup>(1)</sup> prévoit que « *Les États membres veillent à ce que, dans la mesure où cela est techniquement possible, financièrement raisonnable et proportionné compte tenu des économies d'énergie potentielles, les clients finals d'électricité, de gaz naturel, de chaleur et de froid ainsi que d'eau chaude sanitaire reçoivent, à des prix concurrentiels, des compteurs individuels qui indiquent avec précision la consommation réelle d'énergie du client final et qui donnent des informations sur le moment où l'énergie a été utilisée.* ».

La répartition des frais de chauffage à l'aide d'appareils de mesure permet à chaque occupant de disposer d'une facturation basée sur ses consommations réelles et l'incite à réaliser des économies d'énergie. Cette mesure contribue à réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

Toutefois, la question de la mise en place de tels compteurs individuels est complexe dans l'habitat collectif, notamment pour ce qui concerne les réseaux de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire.

De ce fait, l'article 9 de la directive prévoit qu'un compteur de chaleur ou d'eau chaude doit être installé « *sur l'échangeur de chaleur ou au point de livraison* » pour les bâtiments alimentés en chaleur et en froid ou en eau chaude par un réseau de chaleur ou par une installation centrale desservant plusieurs bâtiments.

Il prévoit aussi que « *des compteurs individuels de consommation* » permettant de « *mesurer la consommation de chaleur, de froid ou d'eau chaude de chaque unité* » doivent être installés avant le 31 décembre 2016 dans « *les immeubles comprenant plusieurs appartements et les immeubles mixtes équipés d'une installation centrale de chaleur/froid ou alimentés par un réseau de chaleur* ».

---

(1) Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

*ou une installation centrale desservant plusieurs bâtiments* ». Toutefois, cette obligation est limitée aux cas où « *cela est techniquement possible et rentable* ».

Si, lorsque cela « *n'est pas rentable ou techniquement possible* », il n'y a pas d'obligation de mettre en place de tels compteurs, par contre, il faut mettre en place « *des répartiteurs des frais de chauffage individuels [...] pour mesurer la consommation de chaleur à chaque radiateur* ». L'article 9 prévoit que, si un État membre ne veut pas que ces répartiteurs soient mis en place, il doit « *démontre[r] que l'installation de tels répartiteurs n'est pas rentable* » et, « *dans ces cas, d'autres méthodes rentables permettant de mesurer la consommation de chaleur peuvent être envisagées* ».

## B. LE CADRE NATIONAL

La première phrase du premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'énergie créé par l'**ordonnance du 9 mai 2011** <sup>(1)</sup> prévoit que « *tout immeuble collectif pourvu d'un chauffage commun doit comporter, quand la technique le permet, une installation permettant de déterminer la quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif* ». L'article R. 241-6 du code de l'énergie définit ces immeubles comme des immeubles qui comprennent « *au moins deux locaux destinés à être occupés à titre privatif et chauffés par une même installation* ».

Les frais de chauffage et de fourniture d'eau chaude mis à la charge des occupants comprennent alors, en plus des frais fixes, le coût des quantités de chaleur calculées grâce à ce système.

Cette disposition, entrée en vigueur avant la directive, est à la fois plus large et plus restrictive que cette dernière : d'une part, elle est plus restrictive car elle ne mentionne pas les réseaux de froid, d'autre part, elle est plus large car son champ d'application concerne « *tout immeuble collectif pourvu d'un chauffage commun* » et non les seuls immeubles comportant des habitations (immeubles à usage d'habitation uniquement ou immeubles mixtes comprenant, entre autres, des habitations).

L'article L. 241-9 du code de l'énergie a été **modifié par la loi du 17 août 2015** relative à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>(2)</sup>.

Le premier alinéa de l'article L. 241-9 a été complété par l'article 27 pour prévoir que c'est au propriétaire de l'immeuble (ou, en cas de copropriété, le syndicat des copropriétaires représenté par le syndic) de s'assurer que l'immeuble comporte une installation répondant à cette obligation.

---

(1) Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.



Le dernier alinéa, qui prévoyait qu' « *un décret pris en Conseil d'État fixe [...] les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé à l'obligation prévue au premier alinéa, en raison d'une impossibilité technique ou d'un coût excessif* » a quant à lui été modifié par l'article 26 qui a réduit les conditions dans lesquelles une dérogation à l'obligation d'installation de dispositifs d'individualisation des frais de chauffage et d'eau chaude pouvait être accordée. Si la dérogation dans le cas d'une « *impossibilité technique* » a été maintenue, la notion de coût excessif a été précisée : il n'est plus possible de bénéficier d'une dérogation pour « *coût excessif* » que dans le cas où ce coût résulterait de « *la nécessité de modifier l'ensemble de l'installation de chauffage* ».

La **liste des dérogations** à l'obligation prévue par l'article L. 241-9 est fixée par **l'article R. 241-8** qui prévoit que l'obligation ne s'applique pas :

– aux établissements d'hôtellerie et aux logements-foyers ;

– aux immeubles dans lesquels il est techniquement impossible de mesurer la chaleur consommée par chaque local pris séparément ou de poser un appareil permettant aux occupants de chaque local de moduler la chaleur fournie par le chauffage collectif ;

– aux immeubles dont l'individualisation des frais de chauffage entraînerait un coût excessif résultant de la nécessité de modifier l'ensemble de l'installation de chauffage.

**L'article R. 241-10** du code de l'énergie **et l'article 2 de l'arrêté du 27 août 2012** relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs fixent le calendrier de mise en place des appareils de mesure. Ces appareils doivent être mis en place :

– avant le 31 mars 2017, pour les immeubles consommant plus de 150 kWh/m<sup>2</sup> par an de chauffage ;

– avant le 31 décembre 2017, pour les immeubles consommant entre 120 et 150 kWh/m<sup>2</sup> par an de chauffage ;

– avant le 31 décembre 2019, pour les immeubles consommant moins de 120 kWh/m<sup>2</sup> par an de chauffage.

## **II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI**

### **A. EXCLUSION DES BÂTIMENTS TERTIAIRES DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI ET EXTENSION DU CHAMP DES DÉROGATIONS POUR « COÛT EXCESSIF »**

Le projet de loi vise, selon l'étude d'impact, à prendre en compte les objections formulées par de nombreux acteurs du secteur du bâtiment lors des

concertations organisées avant la parution des textes réglementaires permettant l'application des réformes issues de la loi du 17 août 2015<sup>(1)</sup>.

**Le a du 1° de l'article 21** modifie l'article L. 241-9 du code de l'énergie, qui mentionne les immeubles collectifs pourvus d'un chauffage commun, pour **réduire le champ d'application de l'obligation prévue par cet article aux seuls immeubles visés par l'article 9 de la directive**, c'est-à-dire les immeubles collectifs d'habitation et les immeubles mixtes pourvus d'une installation centrale de chauffage. De ce fait, il exclut du champ de l'obligation tous les immeubles collectifs pourvus d'un chauffage commun qui ne contiennent pas d'habitation (ce qui concerne ainsi les bâtiments qui sont uniquement à usage tertiaire).

Cette évolution doit permettre de *« prendre en compte la difficulté d'application du [...] dispositif au secteur tertiaire : contraintes techniques de mise en œuvre et doute quant à l'efficacité de la mesure dès lors que les occupants ne payent pas les factures d'énergie »* et *« permettrait d'éviter un surcoût pour le secteur du bâtiment tertiaire qui avait été chiffré au maximum à 7,6 millions d'euros par an »*<sup>(2)</sup>.

**Les b et c du 3° assouplissent le régime des dérogations pour « coût excessif », introduit par l'article 26 de la loi du 17 août 2015**, pour revenir à une rédaction proche de celle de 2010. Ils modifient le dernier alinéa de l'article L. 241-9 pour prévoir qu' *« un décret pris en Conseil d'État fixe [...] les conditions dans lesquels il peut être dérogé en tout ou partie à l'obligation prévue au premier alinéa, en raison d'une impossibilité technique ou d'un coût excessif au regard des économies attendues »*.

Cette évolution vise à *« exonérer de l'obligation les immeubles pour lesquels le surcoût engendré par la mesure dépasse les gains résultants des économies d'énergie attendues »*. Selon l'étude d'impact du projet de loi, *« l'introduction d'une telle dérogation pourrait concerner environ 515 000 logements (correspondant aux logements en classe A et B et la moitié de la classe énergétique C, suivant la classification du DPE [diagnostic de performance énergétique] »*<sup>(3)</sup>.

## **B. EXTENSION DU DISPOSITIF AUX RÉSEAUX DE FROID ET MODIFICATIONS DE PRÉCISION**

**Le c du 1°** complète l'article L. 241-9 du code de l'énergie, qui ne mentionnait que la question de la chaleur et pas celle du **froid**, en y ajoutant une phrase qui prévoit que *« tout immeuble collectif d'habitation ou mixte pourvu d'une installation centrale de froid doit comporter, quand la technique le permet, une installation permettant de déterminer et de réguler la quantité de froid fournie*

---

(1) Étude d'impact p. 129.

(2) Étude d'impact p. 131.

(3) Étude d'impact, p. 130-131.

à chaque local occupé à titre privatif. » (Le **d du 1°** ainsi que le **2°** procèdent à des modifications rédactionnelles tirant les conséquences de la modification introduite par le **c du 1°**.) Selon l'étude d'impact du projet de loi, cet ajout aurait un « *impact économique [...] négligeable pour les immeubles collectifs* » car il n'existe que 22 réseaux de froid en France et ils desservent majoritairement des bâtiments tertiaires <sup>(1)</sup>.

Le **b du 1°** précise les objectifs du dispositif de comptage défini par l'article L. 241-9 pour prévoir que celui-ci doit non seulement permettre de déterminer la quantité de chaleur et d'eau chaude consommée mais aussi de la réguler.

Enfin, le **a du 3°** précise que le décret en Conseil d'État qui fixe les conditions d'application du dispositif doit définir les **caractéristiques techniques** et les fonctionnalités des installations de comptage individuel.

### III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission, qui partage l'objectif de l'article 21, n'a adopté que deux amendements rédactionnels présentés par votre rapporteure pour avis.

\*

\* \*

*La commission étudie les amendements identiques CD49 de Mme Mathilde Panot et CD69 de M. Matthieu Orphelin.*

**Mme Mathilde Panot.** Notre amendement vise à garantir que l'individualisation des frais de chauffage ne fera pas passer à la trappe la rénovation globale des bâtiments. Cette individualisation des frais de chauffage encourage en effet les attitudes individualistes et ne suffira pas, en l'absence de politiques publiques ambitieuses. Alors que de nombreuses personnes vivent dans des « passoires énergétiques », il est important d'affirmer dans la loi que la rénovation globale des bâtiments est la solution prioritaire.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Je crois nous serons tous d'accord pour dire que l'individualisation des frais de chauffage est le préalable à toute évolution comportementale. Le projet de rénovation thermique n'est pas le seul moyen de permettre des réductions de la consommation d'énergie. Le thermostat dit « intelligent » et ce que j'appelle le « dépoussiéreur » sont autant de techniques qui permettent de faire baisser cette consommation significativement, sans que soit forcément nécessaire la rénovation du bâtiment. Il ne faut pas non plus se leurrer : monter un projet de rénovation prend souvent plusieurs années. Il faut d'abord qu'il soit mis fin à tous les recours, mais aussi rassembler tous les

---

(1) Étude d'impact, p. 131.

financements et aides nécessaires. Pour toutes ces raisons, il ne faut pas se limiter à la rénovation des bâtiments pour faire baisser la consommation d'énergie.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Votre amendement semble satisfait par le 3<sup>o</sup> de l'article 21 qui étend le champ des dérogations pour coût excessif. Par ailleurs, la loi prévoit déjà que des dérogations pour impossibilité technique peuvent être mises en place. De plus, la notion d'« objectifs français et européens d'économies d'énergie » n'est pas suffisamment précise pour conférer à votre amendement une portée juridique effective. Avis défavorable.

**Mme Mathilde Panot.** Monsieur le secrétaire d'État, je ne dis pas que la rénovation globale soit la seule solution, mais les gens ne sont pas responsables individuellement des passoires dans lesquelles ils vivent. J'entends bien que la rénovation des bâtiments prend plusieurs années, mais il y a urgence. C'est pourquoi nous précisons dans notre amendement que la rénovation globale doit intervenir en priorité « lorsqu'il est démontré que cela est techniquement possible et soutenable financièrement ».

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Comment la rénovation énergétique d'un bâtiment collectif se passe-t-elle dans les faits ? Le syndic propose un projet et en étudie la faisabilité technique – de sorte que la rénovation est toujours « techniquement possible », sauf s'il s'agit d'un immeuble totalement atypique. Après, cette rénovation a un coût.

**Mme Mathilde Panot.** C'est pourquoi nous parlons de rénovation « soutenable financièrement ».

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Oui, c'est-à-dire soutenable pour l'ensemble des personnes vivant dans l'immeuble, ce qui suppose que le syndic aille chercher toutes les aides disponibles auprès de la collectivité ou de l'État pour accompagner chacune de ces personnes. Une fois que le projet a été défini techniquement et que l'on est allé chercher toutes les aides, vous déposez le projet de réhabilitation, lequel peut faire l'objet de recours. Même si on fait le maximum pour limiter les recours abusifs, les recours peuvent prendre plusieurs mois. Il ne faut donc pas se limiter à faire de la rénovation globale, ni écrire que la rénovation, dès lors qu'elle est faisable, est obligatoire.

**M. Martial Saddier.** Pour avoir mené des réhabilitations complètes de quartiers situés en zone prioritaire du temps où on avait encore la chance de pouvoir être maire et député, je voudrais apporter mon soutien à M. le secrétaire d'État et ajouter à sa description du processus de rénovation que si l'on ne fait pas le travail correctement, à la fois techniquement et financièrement, on ne trouve pas de majorité dans le quartier ou la résidence pour faire les travaux, et le projet s'arrête.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD98 de M. Jean-Luc Lagleize et CD116 de Mme Nathalie Sarles.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Nous proposons d'étendre le champ d'application de l'article 21 aux bâtiments tertiaires. En effet, en province, beaucoup d'immeubles tertiaires sont occupés par différents locataires. Il nous paraît une excellente idée de responsabiliser la consommation énergétique de chacun de ces derniers pour parvenir à nos fins.

**Mme Nathalie Sarles.** Notre amendement va dans le même sens. J'entends bien les arguments en faveur d'une exonération du secteur tertiaire de l'obligation d'individualiser les frais de chauffage mais dans ce secteur, beaucoup d'entreprises utilisent des systèmes de chauffage qui sont en même temps des systèmes de refroidissement. Il faudrait vraiment faire prendre conscience aux personnes qui occupent les locaux tertiaires de la quantité d'énergie qu'elles dépensent et donc intégrer le secteur tertiaire dans le champ d'application de cet article.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je suis défavorable à ces amendements, estimant qu'il faut donner de la lisibilité aux acteurs et donc leur fixer un objectif précis. L'objectif imposé au secteur tertiaire est fixé à l'article 55 : ce sont les pourcentages de diminution de la consommation d'énergie à l'horizon de 2030, 2040 et 2050, la plateforme numérique et l'obligation de joindre des audits énergétiques à chaque contrat de vente ou de location. L'individualisation des frais de chauffage est un objectif très différent : elle vise à vous amener à modifier votre comportement au jour le jour et à prendre des mesures pour réduire votre consommation. Faire évoluer les comportements se justifie dans l'habitat résidentiel pour lequel la loi ne fixe pas d'objectifs chiffrés. Dans le secteur tertiaire, on a privilégié une autre approche.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis défavorable.

**M. Jean-Luc Lagleize.** L'article 55 s'adresse aux bailleurs et l'article 21, aux locataires. Vous pouvez fixer des objectifs aux bailleurs, ce qui ne nous empêche pas de responsabiliser les locataires de ces immeubles de bureaux. En province, beaucoup d'immeubles de bureaux sont occupés par plusieurs locataires qui, s'ils sont responsabilisés, feront ce qu'il faut pour diminuer leur consommation d'énergie. Nous ne pouvons donc retirer cet amendement.

*La commission rejette l'amendement CD98.*

*L'amendement CD116 est retiré.*

*La commission examine les amendements identiques CD148 de Mme Mathilde Panot et CD156 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement est rédactionnel.

**Mme Zivka Park.** Défendu.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Ces amendements n'étant pas conformes à la directive, j'invite leurs auteurs à les retirer. Je ne suis pas sûr d'avoir bien mesuré les conséquences de l'ajout que vous proposez, mais je m'engage fermement à ce qu'on retravaille ensemble cette rédaction.

**Mme Zivka Park.** Compte tenu de ces explications, je retire le mien.

**M. Loïc Prud'homme.** Par prudence, je le maintiens.

*L'amendement CD156 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CD148.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD50 de M. Loïc Prud'homme et CD158 de M. Matthieu Orphelin.*

**Mme Mathilde Panot.** Tout d'abord, pourrions-nous éviter, monsieur le secrétaire d'État, les arguments d'autorité ? Je veux en tout cas signaler que les trois amendements déposés à l'article 21 sont le fruit d'auditions auxquelles nous avons procédé en vue de l'examen de ce projet de loi. Ils émanent en fait du Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER), particulièrement au fait de la réalité de la situation.

L'individualisation des frais de chauffage n'est pas forcément adaptée à tous les bâtiments, notamment les moins efficaces. L'installation des nouveaux appareils engendre des frais supplémentaires pour les usagers : à peu près 45 euros par appartement et par an. D'un point de vue technique, le manque de fiabilité des répartiteurs risque de multiplier les contestations, tandis que les compteurs de chaleur, plus fiables mais plus coûteux, ne peuvent être installés dans certains cas. Par ailleurs, les échanges de chaleur entre logements induisent des problèmes de comptage spécifiques à chaque bâtiment. La répartition des frais reste donc difficile à réaliser.

L'amendement CD50 vise à rendre possible la mise en œuvre d'autres méthodes jugées rentables et économiques pour les usagers, étant entendu que les nécessaires travaux de rénovation globaux du bâti restent la priorité, notamment pour les bâtiments les moins efficaces.

**Mme Zivka Park.** Pour défendre notre amendement, qui participe du même esprit, j'ajoute simplement qu'il s'agit aussi de respecter les engagements renforcés de la France en matière de lutte contre le changement climatique. L'analyse de l'opportunité technique et économique de l'individualisation des frais doit donc s'inscrire dans la perspective plus large et complexe d'une rénovation globale afin de privilégier l'approche la plus rentable, et celle qui

engendre le plus d'économies d'énergie sur le long terme, sans biais technologique ou méthodologique.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je vais donc essayer d'éviter les arguments d'autorité...

L'objet de cet article 21 est de transcrire une directive européenne, qui prévoit cette individualisation. Je comprends bien, mesdames les députées, vos propos, pleins de bon sens : si d'autres méthodes peuvent être plus pertinentes pour atteindre le même objectif, pourquoi ne pas y recourir ? S'il y a une personne qui ne peut que soutenir une approche reposant sur les objectifs et non sur les moyens, c'est bien moi. Cependant, vous ouvrez la voie à toute méthode qui nous serait opposée par tous ceux qui ne veulent pas appliquer la directive si vous introduisez une phrase telle que la suivante : « *Si ce n'est le cas, d'autres méthodes rentables en termes d'économie d'énergie et de coût pour les usagers permettant de mesurer ou répartir la consommation de chaleur peuvent être envisagées.* » Ils nous indiqueront que leur méthode – par exemple, telle application sur leur téléphone portable – est valable et que nous n'avons qu'à démontrer le contraire. Je comprends votre propos. Cependant, en l'état, le dispositif de ces amendements se révélerait contre-productif.

Dans le cadre de cette transposition, le ministère de la cohésion des territoires et celui de la transition écologique et solidaire sont en train de concevoir un guide qui explique aux locataires ce qu'ils doivent faire. Il faut y inclure tout ce que vous avez en tête comme opérations. Il s'agit de ne pas surtransposer dans ce projet de loi, mais incluons dans les guides les outils pertinents pour favoriser leur déploiement sur le terrain.

Pour ces raisons, je suis défavorable aux amendements proposés.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** J'invite au retrait de ces amendements ; à défaut, j'y serai défavorable.

*L'amendement CD158 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CD50.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD154 de la rapporteure pour avis.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD83 de Mme Frédérique Lardet.*

**Mme Frédérique Lardet.** Afin d'assurer un traitement équitable des bénéficiaires de logements sociaux, cet amendement a pour objet d'exempter les logements locatifs sociaux de l'obligation d'individualisation des compteurs. Quelques retours d'expérience tendent à démontrer que les locataires dont les logements sont les plus mal exposés, par exemple au nord, voient leur facture fortement augmenter, ce qui tend à créer une certaine inégalité.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je pense très sincèrement qu'il faut avoir la même exigence avec les logements sociaux qu'avec tout autre logement.

Cet article 21 vise à une prise de conscience de chacun. Il vise aussi à encourager les locataires à appeler l'attention de leurs bailleurs ou propriétaires sur l'intérêt, au regard des coûts, de travaux de réhabilitation. Il faut exactement la même approche en termes de qualité du bâti, de travaux de rénovation, bref, de cadre et de confort de vie dans le parc social que dans le parc privé. Il faut donc que ces obligations s'appliquent à tout le monde. Incitons à la rénovation.

Je suis donc défavorable à l'amendement.

**Mme Sandra Marsaud.** Tout à fait d'accord avec les arguments avancés par M. le secrétaire d'État, j'invite Mme Frédérique Lardet à retirer cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement CD84 de Mme Frédérique Lardet.*

**Mme Frédérique Lardet.** Il s'agit d'un amendement de repli. Je propose la mise en place d'une forme de péréquation, parallèlement à la mise en place des compteurs qui incitent les locataires aux économies d'énergie. Il s'agirait de limiter l'effet d'expositions différentes.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Objectivement, je crains la mise en place d'une usine à gaz. Il existe déjà de nombreux fonds de péréquation dans le logement social. Sur le papier, cette nouvelle péréquation est une bonne idée. Sur le terrain, cela se révélera impossible à mettre en œuvre. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Également sensible à la trop grande complexité d'un tel dispositif, j'invite Mme Frédérique Lardet à retirer cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD19 de M. Guy Bricout.*

**M. Guy Bricout.** Cet amendement vise à supprimer les deux alinéas de l'article 21 qui offrent la possibilité de déroger au principe de l'individualisation des frais de chauffage en fonction d'un seuil de consommation. C'est justement à cause de ce seuil, en pratique très difficile à calculer et qui est prétexte à l'inaction, que l'individualisation des frais de chauffage n'a pas pris son essor en France. Cette individualisation est pourtant, à mes yeux, une mesure équitable qui permet à chacun de payer ses frais de chauffage en toute transparence et selon sa consommation réelle, comme cela se fait pour l'eau et l'électricité. Pour un



logement d'une taille de 67 mètres carrés, l'économie de 20 % induite par l'individualisation des frais de chauffage représente un gain net de pouvoir d'achat de 130 euros par an. Pour les 4,5 millions de logements concernés, cela représente donc 450 millions d'euros.

Une telle possibilité de dérogation nous ramènerait à la situation d'avant la loi de transition énergétique de 2015, qui comprenait un seuil et avait montré son inefficacité. Cela aurait deux effets non négligeables : d'une part, une situation d'insécurité juridique pour les bailleurs, copropriétaires et autres opérateurs qui ont entamé des travaux de mise en conformité avec la réglementation en vigueur : d'autre part, un coup de frein aux ambitions environnementales de notre pays, portées par le Président de la République et le Gouvernement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Cet amendement supprime la clause d'exonération fondée sur le rapport coût-bénéfice de la mise en place de l'individualisation des frais de chauffage. J'estime pourtant qu'elle est essentielle et que la surtransposition avait précisément consisté à ne pas introduire une telle clause.

De manière très pragmatique, dans certains cas, l'individualisation des frais de chauffage n'aura pas de sens parce que son coût sera supérieur au bénéfice escompté. Il sera alors urgent de ne rien faire, ou plutôt de faire autre chose.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La nouvelle définition des dérogations proposée dans le projet de loi me semble constituer une amélioration. Il ne faut pas y toucher.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD155 de la rapporteure pour avis.*

*Puis elle examine les amendements identiques CD97 de M. Jean-Luc Lagleize et CD114 de M. Emmanuel Maquet.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** L'alinéa 13, que nous souhaitons supprimer, met en place des possibilités de dérogations non maîtrisables ou non maîtrisées. La notion de ratio entre le « coût excessif » et les « économies attendues » peut permettre à un certain nombre de bâtiments de s'exonérer de leurs obligations. Les dispositions actuelles du code de l'énergie qui font référence à une « impossibilité technique » ou à des « coûts excessifs » nous semblent largement suffisantes pour protéger les locataires.

**M. Emmanuel Maquet.** Seuls 10 % des logements français bénéficient de l'individualisation des frais de chauffage, alors que ce taux atteint 97 % en Autriche, 99 % au Danemark et en Allemagne ou 96 % en Belgique. C'est la raison pour laquelle l'amendement CD114 vise à supprimer la dérogation prévue

par l'alinéa 13. Il faut conserver le dispositif actuel favorable à l'individualisation des frais de chauffage.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Toutes ces mesures font sens dès lors qu'elles sont plus intelligentes que ce qu'on pourrait faire autrement. Pourquoi introduisons-nous ce rapport coût-bénéfice ? C'est parce que, dans certains cas, on s'aperçoit qu'il est moins rentable de mettre en place l'individualisation des frais de chauffage, que de miser sur d'autres opérations d'efficacité énergétique.

L'article 21 vise précisément à ne pas surtransposer la directive, comme ce fut le cas. Il faut évidemment faire progresser l'individualisation, mais, dans certains cas, quand elle ne fait pas sens, quand son coût est supérieur à son bénéfice, nous considérons qu'il faut y renoncer parce qu'il y a d'autres voies à emprunter.

Lorsque ça ne vaut pas le coup, je suis attaché à ce que nous renoncions, même si d'autres pays ont choisi une application générale. Nous pouvons toujours privilégier d'autres moyens d'action.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

**M. Jean-Luc Lagleize.** M. le secrétaire d'État nous indique que l'installation de l'individualisation des frais de chauffage dans un immeuble peut « ne pas valoir le coup ». Je rappelle que le coût moyen de l'opération est de 30 euros par an et par logement, alors que l'économie attendue s'élève à 73 euros par an pour chaque logement de classe A ou B, et jusqu'à 145 euros pour les logements de classe E. Dans la quasi-totalité des cas, l'opération est donc intéressante.

L'article L. 241-9 du code de l'énergie permet déjà de déroger à la règle si le coût du passage à l'individualisation des frais de chauffage est prohibitif. Ses dispositions suffisent. Non seulement l'alinéa 13 ne sert à rien, mais il ouvre la boîte de Pandore.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Les chiffres que vous donnez sont justes, mais prenons le cas d'un immeuble très performant énergétiquement : l'individualisation des frais de chauffage ne changera rien à sa situation. Cela générera des coûts supplémentaires pour un gain attendu très faible. Dans ce cas, ça ne vaudrait pas le coup – même si, en moyenne, lorsque l'on considère tous les immeubles de France, vous avez raison.

Lorsque l'ADEME indiquera que le ratio coût-bénéfice n'est pas en faveur de l'individualisation, je pense que l'on doit pouvoir faire jouer une dérogation. À nous de faire en sorte que ces exemptions ne donnent lieu à aucune dérive.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle est saisie, en discussion commune, des amendements CD51 de M. Loïc Prud'homme et CD110 de M. Matthieu Orphelin.*

**M. Loïc Prud'homme.** L'approche globale de rénovation doit être privilégiée. Monsieur le secrétaire d'État, vous venez de le dire : la dérogation pour les immeubles performants énergétiquement ne vous pose pas de problème, mais ceux qui les habitent sont aisés. Que signifie le fait de repousser la rénovation thermique d'un bâtiment en affirmant que l'individualisation des frais de chauffage résoudra les problèmes ? Cela veut non seulement dire que les gens modestes qui habitent des passoires thermiques continueront d'avoir froid, mais en plus qu'ils le paieront cher.

Vous nous dites que la rénovation thermique prend du temps, en particulier en raison des recours. C'est sûr : il est plus rapide de mettre un compteur pour essayer de sensibiliser ceux qui ont déjà froid au fait qu'ils ont froid – je vous rassure, ils sont bien au courant, ils le sentent tous les hivers. Cela dit, je n'ai pas vu d'amendement du Gouvernement pour prévoir une dérogation permettant d'éviter les recours dont vous parliez. Ce serait une mesure de bon sens.

Vous évoquez également l'obstacle du financement. Il s'agit d'un problème d'ingénierie financière sur lequel vous êtes bien silencieux. Aujourd'hui, la plupart des aides sont versées *a posteriori*. Lorsque vous êtes un ménage modeste, vous ne pouvez tout simplement pas engager les fonds nécessaires à la rénovation thermique de votre immeuble – cela explique que de nombreux projets n'aboutissent pas. Il faudrait, par exemple, prendre en compte les économies futures réalisées grâce aux rénovations dans le calcul des capacités de remboursement.

Les solutions existent, mais ne nous dites pas que la rénovation serait trop longue et qu'il faut faire payer tout le monde, en particulier, les plus modestes ! Monsieur le secrétaire d'État, il ne faut pas seulement faire de la biologie, mais aussi de la sociologie : les plus modestes sont dans les passoires thermiques. Il faut prendre cette réalité en compte – vous parlez beaucoup de réalité, mais je n'ai pas l'impression que vous ayez très froid l'hiver – pour permettre d'entreprendre des rénovations globales et faire que les gens ne paient pas en plus pour avoir froid.

**Mme Zivka Park.** Je ne serai pas aussi virulente pour défendre l'amendement CD110.

L'individualisation des frais de chauffage relève d'une approche de l'efficacité énergétique à l'échelle de l'unité de bâtiment, basée sur l'optimisation des équipements. Cette approche encourage les attitudes individualistes, au détriment de la coopération nécessaire à la réalisation d'un projet de rénovation globale à l'échelle du bâtiment, incluant l'enveloppe et l'ensemble des systèmes.

Nous demandons que soit effectuée une analyse de l'opportunité technique et économique de l'individualisation des frais. Elle devra s'inscrire dans la perspective large et complexe d'une rénovation globale, afin de privilégier l'approche la plus rentable et génératrice d'économies d'énergies sur le long terme, sans biais technologique ou méthodologique.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Monsieur Loïc Prud'homme, les propos que j'ai tenus ne sont absolument pas ceux que vous me prêtez. Vous ai-je dit qu'il était trop long d'individualiser les frais de chauffage ? Je n'ai jamais dit ça. J'ai dit qu'il ne fallait pas considérer que seule la rénovation de l'ensemble du bâtiment était la solution. Porter un projet de rénovation du bâtiment peut prendre du temps ; il y a aussi d'autres techniques qui ne sont pas exclusives de cette rénovation.

Ces autres techniques, utilisables rapidement, permettent de diminuer les frais de chauffage. Nous pouvons effectuer un déplacement ensemble dans des entreprises qui proposent ces outils, et vous verrez que cela existe. Si vous le voulez, je m'engage à ce que nous fassions cette visite. Ce sera avec un très grand plaisir.

Je vous répondrai « chiche » concernant la réduction des délais de recours pour les projets de réhabilitation : vous le savez, le projet de loi réduit déjà ces délais, de vingt-quatre à dix mois. Votez cet article ! J'ai cru comprendre que vous n'étiez pas favorable à la réduction des délais de consultation. Mais puisque vous le proposez pour la réhabilitation, soyez cohérent !

Vous avez mille fois raison au sujet des aides. C'est pour cela que le Gouvernement s'est engagé à transformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en aide directe : je vous donne rendez-vous lors du prochain projet de loi de finances. J'attends avec impatience que vous votiez également cette disposition !

Vous le voyez, tous les points que vous avez soulevés font l'objet de mesures portées par ce Gouvernement.

L'amendement de Mme Zivka Park, qui vise à rendre précises et transparentes les conditions d'application du dispositif, me semble satisfait. En effet, l'article 21 prévoit qu'un décret fixe ces conditions et l'ADEME a été missionnée pour que ces dernières soient transmises aux parties prenantes. En conséquence, toutes les données seront publiques. Par ailleurs, je ne pense pas que ces dispositions soient de niveau législatif. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Certains termes de votre amendement posent problème : l'« *analyse complète du rapport coûts/bénéfices pour le consommateur sur une échelle de temps à 2050* » et l'analyse de « *l'impact de l'individualisation des frais de chauffage sur la rénovation énergétique globale des bâtiments et sur la précarité énergétique* » me semblent

impossibles à réaliser. Si nous adoptions cet amendement, l'article deviendrait inopérant.

Je vous propose de retirer vos amendements et de les retravailler si vous souhaitez les déposer en séance publique.

**Mme Mathilde Panot.** Nous n'allons pas retirer notre amendement. Monsieur le secrétaire d'État, notre différend est abyssal, tant sur les ambitions que sur les moyens... Vous avez refusé les contrôles aléatoires, ils ont quand même été adoptés par la commission. Vous avez refusé les sanctions. J'entends bien que l'individualisation des frais de chauffage n'est pas la seule solution, mais, vous le savez, notre pays compte sept à huit millions de passoires thermiques habitées par des personnes en grande précarité énergétique. Il va donc falloir réaliser ces investissements ! Au regard de l'urgence écologique, l'État doit jouer son rôle de planificateur énergétique et y mettre les moyens. Ces situations de précarité doivent cesser, dans l'intérêt des Français et de notre consommation d'énergie. Les gens peuvent toujours réaliser des économies de bouts de chandelle, mais cela ne règlera pas nos problèmes !

**Mme Frédérique Tuffnell.** Une chose m'interpelle, monsieur le ministre : en matière de rénovation, les dossiers de subventions de l'ANAH sont complexes, leur instruction est longue, ce qui décourage souvent les propriétaires, les propriétaires-bailleurs, voire les opérateurs d'aménagement. Le projet de loi ne prévoit-il pas un allègement de ces procédures, voire une dématérialisation des dossiers ?

**Mme Zivka Park.** J'ai noté la décision de sagesse du ministre. Nous allons retravailler notre amendement pour la séance publique.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Madame Mathilde Panot, j'ai exprimé un avis de sagesse sur l'amendement, estimant que la transparence était extrêmement importante !

Par ailleurs, il est incroyable que vous puissiez sous-entendre que ce gouvernement et cette majorité n'agissent pas contre les passoires énergétiques. Quel gouvernement a fait voter une hausse de 50 % du programme « Louer mieux » de l'ANAH, permettant de rénover 75 000 logements par an, contre 50 000 auparavant ? Quel gouvernement a conforté le budget de l'ANAH à hauteur de 1,2 milliard d'euros ? Quel gouvernement s'apprête à transformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en subvention – comme le propose M. Loïc Prud'homme ? Quel gouvernement a affecté trois milliards d'euros de financement de la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux pour la rénovation énergétique ? Quel gouvernement a envoyé, il y a quelques jours, un chèque énergie de 150 euros à quatre millions de Français – et le portera bientôt à 200 euros ?

Quel candidat a pris l'engagement de rénover la moitié des passoires énergétiques durant ce quinquennat ? Je vous rappelle que des dispositions ont d'ores et déjà été votées. Quel gouvernement met la lutte contre l'insalubrité, contre les copropriétés dégradées et les marchands de sommeil au centre des préoccupations de ce projet de loi ?

Je vous en prie, un peu de mesure dans vos critiques ! Je l'ai rappelé dans mon propos liminaire : nous avons un énorme problème de logement.

Par ailleurs, et ce constat inacceptable doit nous mobiliser au quotidien – M. Loïc Prud'homme comme moi-même –, je vous rappelle qu'un Français sur cinq a froid ! C'est inadmissible. C'est la raison pour laquelle nous prenons ces mesures et vous allez voter les moyens nécessaires pour rénover la moitié de nos passoires énergétiques durant ce quinquennat.

**M. Loïc Prud'homme.** Vous avez raison, monsieur le ministre, nous connaissons un très gros problème de logement. Mais cela signifie que vos engagements devraient être à la hauteur ! Effectivement, vous verserez 200 euros de chèque énergie aux ménages, mais uniquement à ceux gagnant moins de 7 500 euros par an, soit 600 euros par mois. C'est clairement insuffisant ! Vous alignez des milliards comme des perles, mais certains ne sont que des lignes de prêts de la Caisse des dépôts et consignations...

Par ailleurs, tous les professionnels du bâtiment et de l'accompagnement social vous le diront, monsieur le ministre : un euro investi dans la rénovation thermique d'une passoire, c'est 41 centimes d'économies sur les frais de santé de ces Français. Il faut aller bien plus loin ; 75 000 logements par an, c'est à peine suffisant...

*L'amendement CD110 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CD51.*

*Elle examine l'amendement CD95 de M. Bruno Duvergé.*

**M. Bruno Duvergé.** Nous proposons, par cet amendement, de laisser aux propriétaires des logements situés dans les immeubles ayant une consommation inférieure à 120 kilowattheures par mètre carré par an, un délai supplémentaire d'une année à compter de la publication de la loi pour réaliser les travaux nécessaires à l'individualisation de leurs frais de chauffage.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** La loi de 2015 prévoit déjà des échéances en 2017 et en 2019. Il faut en rester là, ces échéances étant peu ou prou conformes à votre amendement mais ayant le mérite d'avoir déjà été diffusées. Dans un souci de lisibilité de la norme pour les acteurs concernés, je vous demanderai de retirer votre amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

*L'amendement CD95 est retiré.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 modifié.*

*Après l'article 21*

*La commission examine l'amendement CD39 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** J'ai déposé cet amendement à la suite de contacts avec AMORCE (Association des maîtres d'ouvrages publics de réseaux de chaleur, d'installation de traitement de déchets ménagers et assimilés et d'amélioration de l'environnement), grande association environnementale qui travaille sur les questions énergétiques et de logement en lien avec les collectivités locales. Il s'agit d'introduire une approche énergétique au sein de la politique d'aide au logement en incitant les bénéficiaires d'aides à la pierre à réfléchir systématiquement à la possibilité de réaliser des « travaux embarqués » pour améliorer la performance énergétique des logements concernés par des opérations de construction ou de rénovation.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Votre amendement conduirait notamment à soumettre l'octroi d'aides sous conditions de ressources à des propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration de leur logement à la condition qu'un diagnostic énergétique soit réalisé. Comme les moyens de financement ne sont pas prévus, cela imposera une charge financière supplémentaire à des publics en difficulté. J'émet donc un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD27 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** J'ai évoqué tout à l'heure la question de la qualité de l'air, et je remercie le ministre d'avoir reconnu qu'il y a un manque dans le projet de loi sur ce point. Je voudrais soulever un problème qui est certes très spécifique, mais sur lequel la vérité scientifique est désormais bien établie. Cela fait dix ans que l'on mesure les particules fines dans notre pays, notamment de manière instantanée, et trois ou quatre ans que l'on est capable de tracer leur origine, grâce à des études menées dans la vallée de l'Arve, en Haute-Savoie. À Paris, durant l'hiver, la moitié des émissions est liée au chauffage au bois. Je vous souhaite beaucoup de courage pour l'expliquer au grand public, comme j'ai essayé de le faire dans mon département, où ce taux s'élève à 70 ou 80 % des émissions. Cela ne signifie pas que c'est un mauvais moyen de chauffage, mais qu'il faut brûler du bois sec dans des foyers aux normes, c'est-à-dire, pour résumer, où il y a une forte élévation de la température et une double combustion, afin que les émissions de particules fines soient très faibles. Comme j'ai déposé plusieurs amendements sur ce point, je vais regrouper mes explications, si vous le voulez bien.

Nous avons inventé un fonds « Air Bois » dans la vallée de l'Arve il y a presque dix ans : une aide publique vise à encourager le remplacement des foyers ouverts par des foyers fermés et à s'assurer qu'ils sont alimentés en bois sec. Cette démarche a été reprise à Annemasse, à Annecy et à Grenoble, et des discussions ont également lieu en Île-de-France. Mais nous faisons les frais d'un paradoxe incroyable. Il peut y avoir dans une même zone géographique, couverte par un plan de protection de l'atmosphère (PPA) – nous sommes à la troisième génération de PPA en Île-de-France et à la deuxième en Haute-Savoie – une aide publique visant à aider nos concitoyens à démolir leurs cheminées ouvertes pour construire des foyers fermés, mais aussi des acteurs qui continuent à vendre des foyers ouverts et des gens qui continuent à les installer chez eux en toute bonne foi. Nous souffrons d'un vide législatif : on est incapable de connaître le parc de foyers ouverts car on se heurte au respect de la propriété privée – ce n'est pas parce que l'on voit de la fumée s'échapper d'une cheminée que l'on sait si elle a un foyer ouvert ou fermé : il faudrait pouvoir entrer dans les logements pour contrôler. Par ailleurs, il nous manque un support législatif pour interdire les foyers ouverts dans le cadre des PPA.

J'ai déposé plusieurs amendements d'appel afin de remédier à ces difficultés. Je ne prétends pas qu'ils sont parfaits, mais j'aimerais que nous puissions travailler ensemble à un outil qui permettra aux préfets d'interdire les foyers ouverts dans les PPA lorsque les émissions de particules fines liées au chauffage au bois sont prédominantes.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'utilisation des foyers ouverts peut déjà être interdite dans le cadre des PPA. Votre amendement permettrait aussi d'interdire les ventes, mais il peut n'y avoir aucune entreprise concernée dans une zone connaissant une forte pollution : les foyers ouverts sont susceptibles d'être achetés dans d'autres régions. Par ailleurs, des entreprises peuvent aussi vendre à l'exportation mais pas en France, et il n'y a pas de raison de l'interdire. Je donne donc un avis défavorable.

**M. Martial Saddier.** Soyons clairs : un PPA ne peut pas interdire les foyers ouverts. C'est une jurisprudence du tribunal administratif de Paris. Nous avons donc besoin d'un support législatif pour que les PPA puissent comporter une telle interdiction. Je rappelle que ces plans sont précédés d'une enquête publique, qu'ils sont adoptés par arrêté préfectoral et que l'on peut les attaquer en justice. Les préfets eux-mêmes nous demandent de trouver une « fenêtre de tir » législative. Ne me répondez pas, s'il vous plaît, que l'on peut interdire les foyers ouverts dans le cadre d'un PPA : c'est faux.

**M. Bruno Duvergé.** Cet amendement paraissant plein de bon sens, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés va le soutenir.



**M. Loïc Prud'homme.** Si je peux introduire une touche d'humour dans nos débats, on pourrait déposer un sous-amendement interdisant aussi le transport de ces marchandises par des camions fonctionnant au diesel. Cela permettrait d'améliorer rapidement la qualité de l'air, notamment dans la vallée de l'Arve...

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD28 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Je ne désespère pas qu'au moins un de mes amendements soit adopté, ce qui nous permettra d'en discuter en séance avec le Gouvernement. Je suis président du Conseil national de l'air depuis dix ans – sous cinq ministres successifs, de couleurs politiques différentes – et ce que je vous propose est validé à 100 % par cette instance. Je ne me permettrai pas de parler au nom du ministre de l'environnement actuel, M. Nicolas Hulot, mais je ne suis pas certain qu'il soit totalement opposé à ce que je défends ce soir. Je rappelle aussi que la France vient d'envoyer sa copie dans le cadre d'un contentieux européen qui risque de nous coûter très cher. Enfin, c'est quand même de santé publique qu'il s'agit : il y a de vrais enjeux dans certaines zones. Il faut avoir ce débat en séance. Dans la continuité de mon amendement précédent, je propose que le préfet puisse interdire la vente de foyers ouverts dans les zones géographiques couvertes par un PPA – le champ d'application est ainsi bien restreint. Je répète que ce n'est pas possible à l'heure actuelle.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis défavorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Il y a une vraie question, que j'entends bien, mais pour des raisons juridiques, je ne suis pas favorable à une interdiction de vente. Si certains de nos collègues veulent travailler sur ce sujet de manière transpartisane d'ici à la séance, je propose de le faire. Dans l'immédiat, je crois que nous devrions rejeter l'amendement s'il n'est pas retiré.

**Mme Zivka Park.** L'idée de fond est bonne, mais je ne comprends pas que vous souhaitiez interdire la vente de foyers ouverts dans certaines zones géographiques : qu'est-ce qui empêcherait de les acheter un peu plus loin ? Il n'est pas question d'installation dans l'amendement, mais de vente.

**M. Martial Saddier.** Si c'est l'interdiction de la vente qui vous gêne, je vous propose d'écrire dans la loi que le préfet peut interdire les foyers ouverts dans le cadre d'un PPA... Si certains collègues, notamment du groupe majoritaire, veulent déposer un sous-amendement, j'y suis favorable. Nous avons plusieurs mois, compte tenu de la navette, pour trouver la bonne formulation sur le plan juridique.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Vous pourriez vous-même rectifier l'amendement, mais vous voyez que ce sujet fait réagir beaucoup de collègues. C'est un vrai « serpent de mer », auquel beaucoup de ministres ont été confrontés – et je sais de quoi je parle... Les foyers ouverts sont à l'origine de beaucoup de

pollution, en particulier dans certaines zones, et nous sommes un certain nombre à souhaiter vivement qu'une solution soit trouvée, mais je ne pense pas qu'il convienne de traiter le sujet sur un coin de table, en s'exposant à des risques juridiques. Le plus raisonnable serait de se donner le temps de travailler cette question d'ici à la séance, avec tous ceux qui le souhaitent, afin de trouver la bonne rédaction. Il serait bon d'associer le ministère de la cohésion des territoires et celui de la transition écologique et solidaire à notre travail : à mon avis, ils auront des propositions à faire.

**M. Martial Saddier.** Je ne cherche qu'à rendre service à la cause, même si je suis à l'origine du fonds « Air bois » : j'ai inventé ce système de A à Z, mais ce n'est pas la paternité qui m'intéresse.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Ce n'est pas une question de paternité, mais de droit.

**M. Martial Saddier.** Je voudrais seulement qu'un amendement soit adopté, quel qu'en soit l'auteur. Je ne retire pas le mien, car je me bats sur ce sujet depuis trop longtemps. Cela ne me gêne pas d'être battu aujourd'hui si l'on peut ainsi lancer un signal d'alarme alors qu'un certain nombre de PPA vont être soumis à enquête publique cet automne. Nous devons trouver une solution d'ici à la séance.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD30 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Pour vous dire à quel point nous sommes en retard, j'indique que, dans un certain nombre de pays européens, les professionnels responsables du ramonage n'ont pas le droit d'intervenir sur des installations considérées comme défectueuses.

Il s'agit d'un amendement d'appel. Les cheminées doivent être ramonées une à deux fois par an ; lorsqu'un dépôt d'un ou deux millimètres de suie encrasse le conduit, ce sont 10 % à 15 % de rendement du foyer qui sont perdus. Dans certains pays, qui sont conscients des problèmes et ont de l'avance sur nous, un ramoneur trouvant un foyer défectueux ne peut pas le ramoner.

Cet amendement quelque peu provocateur veut donc signifier que nous ne sommes pas fous, mais très en retard.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Le ramonage d'une cheminée permet notamment de prévenir les risques d'intoxication au monoxyde de carbone ou d'incendie du conduit de cheminée. Interdire le ramonage de certaines cheminées serait dangereux. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD31 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Dans un bassin de vie couvert par un PPA, qui peut compter entre 300 000 et 400 000 habitants et même jusqu'à plusieurs millions, la difficulté, puisque nous sommes confrontés à un objet qui se trouve dans l'habitation, est celle de la connaissance et de la constitution d'une base de données. À Paris par exemple, on sait que la moitié des particules fines sont émises par des feux de cheminée dont on ignore l'origine : on ne sait pas dans quels logements se trouvent des cheminées ouvertes. Or, par définition, lorsque l'on veut traiter le mal, le diagnostic passe par la connaissance. Là encore, dans certains pays européens – le député de la montagne n'est peut-être pas si stupide que ça... – ceux qui interviennent sur les cheminées et rencontrent une installation défectueuse, sont tenus de le déclarer.

Les PPA sont élaborés entre les préfets et les communes et communautés de communes. Il ne serait pas scandaleux que, dans une zone où l'on sait que la moitié des émissions de particules fines proviennent des cheminées, des ramoneurs constatant qu'une cheminée ouverte est défectueuse et non conforme, aient l'obligation d'en faire la déclaration en mairie ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Les ramoneurs ne sont pas des officiers de police judiciaire ou des agents de l'État assermentés. Avec une telle obligation de déclaration, ils auraient peur de perdre leurs clients. Mon avis est défavorable.

**M. Martial Saddier.** Il s'agit d'un acte déclaratif. Par ailleurs, lorsque l'on possède une cheminée, on sait que l'on a l'obligation de faire intervenir un spécialiste. Nous serions bien inspirés de prévoir des formations au métier de ramoneur afin de nous assurer que, dans les prochaines décennies, nous disposerons encore en France de professionnels effectuant ce métier très noble, et que je respecte, plutôt que de nourrir l'inquiétude de voir des ramoneurs n'ayant plus de clients.

**M. Alain Perea.** Le feu est un symbole, il a été le début de notre civilisation et de notre humanité. Dans la région de Narbonne, nous utilisons peu les foyers ouverts pour nous chauffer, mais chez nous le feu, c'est la vie. Nous nous retrouvons autour d'un feu qui est un foyer ouvert, autour de braseros ; nous organisons beaucoup de moments de vie autour du feu.

Vous qui habitez à la montagne, vous êtes-vous demandé comment on pourrait supprimer cette image d'Épinal du grand feu de cheminée dans un chalet ?

Certes, nous sommes là non seulement pour faire la loi, mais aussi pour faire avancer un certain nombre d'idées. Nous devons toutefois nous demander comment nous faire entendre de nos concitoyens.

**M. Martial Saddier.** Voilà une excellente intervention car nous sommes députés de la République, et nous votons des textes qui, par définition, s'appliquent sur l'ensemble du territoire national.

Mes chers collègues du Sud de la France, l'hiver vous avez moins de problèmes de chauffage que nous et peut-être l'objet de mes amendements vous échappe-t-il un peu. En revanche, vous n'ignorez pas que, dans le Sud-Est de la France, l'écobuage pratiqué l'hiver afin d'éviter les incendies l'été, constitue la principale source d'émission de particules fines. C'est une chose que j'ai beaucoup de mal à expliquer en Haute-Savoie, alors que votre préoccupation est légitime et que nous ne savons pas faire autrement pour éviter des désastres au cours de l'été.

En Haute-Savoie, le feu de cheminée dans les chalets de montagne est une pratique culturelle. Mais, depuis quelques années, les scientifiques nous expliquent que, dans de mauvaises conditions, cette pratique peut devenir une catastrophe pour la santé publique.

Devant le progrès scientifique, notre devoir d'élus de la Nation est d'apporter une réponse législative. C'est pour cela que je me bats depuis dix ans. Je suis persuadé que, lorsque je partirai, j'aurai trouvé une solution avec vous.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle examine l'amendement CD40 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à clarifier le coût du chauffage pour les consommateurs utilisateurs de réseaux de chaleur.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite « NOME », les bailleurs peuvent répercuter dans leurs charges récupérables l'ensemble des dépenses liées aux services assurés dans le cadre d'un contrat d'achat d'électricité, d'énergie calorifique ou de gaz naturel combustible. Cette disposition entraîne une différence de traitement dans la manière dont les frais sont reportés aux locataires en fonction du mode de chauffage.

Dans le cadre d'un immeuble raccordé à un réseau de chaleur, l'abonnement dit « R2 », auquel souscrit le bailleur auprès du gestionnaire de réseau, intègre les dépenses liées au gros entretien et à l'amortissement des investissements. L'ensemble de ces coûts est répercuté dans les charges récupérables, donc visibles par le locataire, alors que les locataires d'un logement chauffé au gaz collectif ne voient qu'une partie des coûts dans leurs charges. Cette situation désavantage les réseaux de chaleur en donnant l'impression que leur coût est plus élevé, alors qu'ils sont plus compétitifs que les solutions de chauffage concurrentes si l'on tient compte de l'ensemble des coûts. Cette situation nuit au développement des réseaux de chaleur.

Sans modifier les rapports entre bailleurs et locataires, cet amendement vise donc à remédier à cette situation en indiquant le coût global du chauffage et non uniquement les composantes qui sont intégrées aux charges récupérables, lorsque l'installation de chauffage d'un immeuble est remplacée. Il permettra

également aux locataires de connaître plus précisément le coût de leur chauffage, en disposant de l'ensemble de ces éléments.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement créerait de nouvelles formalités administratives pour les bailleurs et pourrait être à l'origine de nouveaux coûts, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la loi qui est de dynamiser l'offre locative. Pour cette raison, mon avis est défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** Si nous voulons soutenir des réseaux de chaleur, et par conséquent limiter les coûts de chauffage, nous avons besoin de mieux informer les intéressés.

*La commission rejette l'amendement.*

#### Article 54

(article L. 303-2 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation, article L. 752-2 du code de commerce)

### **Création du dispositif des opérations de revitalisation de territoire**

#### **I. L'ÉTAT DU DROIT**

L'article 103 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté<sup>(1)</sup> a inséré dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 304-1 qui crée un nouveau dispositif de revitalisation des quartiers anciens dégradés, les « *opérations de requalification des quartiers anciens dégradés* » (ORQAD). Ce dispositif doit permettre de « *mener une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ».

Les ORQAD devaient répondre à une forte attente des élus de terrain qui souhaitaient la création de nouveaux outils pour compléter le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU)<sup>(2)</sup> et prendre le relais des programmes de requalification des quartiers anciens dégradé (PNRQAD).

---

(1) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(2) Le PNRU a été créé par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville qui dispose qu'il « vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible » et qu'il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine ou encore la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale. Le PNRU mobilise une grande diversité d'acteurs, publics comme privés (élus, services de l'État, partenaires sociaux, organismes HLM...). Les contours du nouveau PNRU (NPNRU), qui couvre la période 2014-2024, ont été définis par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il cible 200 quartiers d'intérêt national et 200 sites d'intérêt régional et doit notamment bénéficier d'un financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine à hauteur de 5 milliards d'euros.

### **Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)**

Le PNRQAD a été créé par l'article 25 la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui indique qu'il «  *vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale* » des quartiers anciens dégradés «  *tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ».

Il concerne les quartiers qui présentent :

- soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile ;
- soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Les actions du PNRQAD peuvent porter notamment sur :

- la revalorisation des îlots d'habitat dégradé par l'acquisition du foncier et sa revente, nu ou bâti ;
- le relogement des habitants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;
- la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre immobilière ;
- la réhabilitation <sup>(1)</sup> du parc privé existant ;
- l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ;
- la lutte contre l'habitat indigne ;
- l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité ;
- la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé ;
- l'accompagnement social des habitants ;
- la réalisation des études préliminaires et des opérations d'ingénierie nécessaires à sa mise en œuvre.

25 projets qui permettront de requalifier une trentaine de quartiers ont fait l'objet d'une contractualisation dans le cadre du PNRQAD. Il peut s'agir de quartiers médiévaux ayant subi une forte densification qui nuit aux conditions d'habitabilité, de quartiers du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles ayant souffert d'un défaut d'entretien du bâti ou encore de quartiers de faubourg du XIX<sup>e</sup> siècle où la qualité du bâti est médiocre <sup>(2)</sup>.

L'article L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que qu'un ORQAD peut être **mis en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements** et doit faire l'objet d'une convention.

---

(1) La réhabilitation désigne le fait de réaménager un local, un bâtiment ou un lieu (quartier, friche, espace vert,...) en conservant l'aspect extérieur des bâtiments, en améliorant le confort intérieur et en mettant en place des solutions pour économiser l'énergie.

(2) Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine (<https://www.anru.fr/fre/Programmes/Programme-Quartiers-Anciens>).

L'opérateur chargé de sa mise en œuvre peut être partie à cette **convention** mais celle-ci ne peut être **signée qu'entre des personnes publiques**.

L'article L. 304-1 du code de la construction et de l'habitation **définit les actions qui peuvent être entreprises** dans le cadre de cette convention en indiquant qu'elle peut notamment prévoir :

– **un dispositif d'intervention immobilière et foncière** visant la revalorisation des îlots d'habitat dégradé, incluant des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;

– **un plan de relogement** et d'accompagnement social des occupants ;

– la mobilisation des **dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne** ;

– la mise en œuvre des **actions prévues dans le cadre des OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat)** définies par l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation <sup>(1)</sup> qui visent notamment à améliorer le cadre de vie, assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, maintenir le caractère social de l'occupation des logements, favoriser le maintien sur place des occupants ou encore assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité ;

– le cas échéant, **la mise en œuvre de plans de sauvegarde prévus à l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation**, plans mis en place à l'initiative du préfet et applicables aux immeubles affectés par « *de graves difficultés sociales, techniques et financières* » qui risquent de « *compromettre leur conservation* ». Ils peuvent donner lieu, en cas d'inaction de la part du syndic et de l'assemblée des copropriétaires, à la nomination d'un administrateur provisoire ou à la déclaration de l'état de carence par le juge ;

– le cas échéant, **le placement sous administration provisoire renforcée par le juge** d'un immeuble dont « *la situation financière de la copropriété ne permet pas de réaliser les travaux nécessaires à la conservation et la mise en sécurité de l'immeuble, la protection des occupants, la préservation de leur santé et la réduction des charges de copropriété permettant son redressement financier* », **en application de l'article 29-11 de la loi du 10 juillet 1965** fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (l'administrateur provisoire peut alors faire réaliser des travaux et organiser le financement de l'opération) ;

---

(1) *Les OPAH, qui « ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti » et « tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage » donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat et l'État qui précise le périmètre de l'opération, le montant total des aides susceptibles d'être accordées et les actions prévues.*

– la mise en œuvre **d’actions ou d’opérations d’aménagement définies par l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme** qui sont les actions ou opérations qui « *ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l’habitat, d’organiser le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d’enseignement supérieur, de lutter contre l’insalubrité et l’habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* » ;

– la réorganisation ou la création **d’activités économiques et commerciales, de services publics** et de services de santé.

Enfin, l’article L. 304-1 du code de la construction et de l’habitation prévoit que l’ORQAD peut donner lieu à **l’instauration du droit de préemption urbain** <sup>(1)</sup> renforcé prévu à l’article L. 211-4 du code de l’urbanisme.

## II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

### A. UN DISPOSITIF AU CHAMP PLUS LARGE QUE CELUI DES ORQAD DONT IL S’INSPIRE

Le I de l’article 54 supprime l’article L. 304-1 du code de la construction et de l’habitation et le dispositif des ORQAD qu’il définissait pour le remplacer par un nouveau dispositif, le dispositif des « opérations de revitalisation de territoire » (ORT) codifié à l’article L. 303-2. Le V de l’article 54 prévoit que les ORQAD qui auraient déjà été conclus demeurent en vigueur mais qu’ils peuvent être transformés en ORT dans le cadre d’un avenant à la convention initiale.

Contrairement aux ORQAD, ce dispositif n’a **pas vocation seulement à concerner la requalification de quartiers anciens dégradés** et le I de l’article L. 303-2, qui définit l’objectif des ORT, indique que celles-ci « *ont pour objet la mise en œuvre d’un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain de ce territoire, pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des commerces ainsi que contre l’habitat indigne et valoriser le patrimoine bâti, dans une perspective d’innovation et de développement durable des secteurs du commerce et de l’artisanat* ».

---

(1) Le droit de préemption urbain est une procédure qui permet notamment à une personne publique d’acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne physique (particulier) ou morale (entreprise), dans le but de réaliser des opérations d’aménagement urbain. Le propriétaire du bien n’est alors pas libre de vendre son bien à l’acquéreur de son choix et aux conditions qu’il souhaite.



Si le nouveau dispositif s'inspire en partie du régime des ORQAD, il **ouvre la gouvernance du dispositif à des acteurs privés** (ce qui pourrait par exemple concerner les chambres de commerce et d'industrie <sup>(1)</sup>) et à une palette d'acteurs publics plus large que celle qui pouvait s'impliquer dans le cadre des ORQAD. Le deuxième alinéa du I de l'article L. 303-2 prévoit ainsi que les ORT « *donnent lieu à une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie des communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention* ». Toutefois, le troisième alinéa précise que la possibilité pour une entité d'être signataire de la convention « *est subordonnée à la condition que cette adhésion ne soit pas susceptible de la mettre ultérieurement en situation de conflit d'intérêt* ».

Par ailleurs, afin **d'éviter des divergences de trajectoires entre centre-ville et périphérie** du territoire, le dispositif prévoit qu'un des secteurs d'intervention doit au moins concerner le centre-ville (ce qui n'était pas le cas dans le cadre des ORQAD). C'est pourquoi le quatrième alinéa du I indique que « *la convention [...] délimite le périmètre du ou des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire* ».

Cette convention doit non seulement définir le projet urbain, économique et social de revitalisation du territoire concerné, mais aussi sa durée, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités.

Les actions qui peuvent être conduites dans le cadre des ORT, et sont définies par le II de l'article L. 303-2 sont en partie identiques à celles qui pouvaient être mises en place dans le cadre des ORQAD. Par exemple, comme dans le cadre des ORT, pourront notamment être mis en œuvre :

- un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la revalorisation des flots d'habitat vacant ou dégradé et incluant notamment des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;

- un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants ;

- l'utilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;

- la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre des OPAH définies par l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- des actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

---

(1) Cf. étude d'impact, p. 328.

À la différence de ce qui était prévu pour les ORQAD, la convention peut également prévoir que **les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme s'engagent à procéder aux modifications** des documents d'urbanisme nécessaires à la mise en œuvre des plans, projets ou actions prévus par la convention.

Enfin, le nouvel article L. 303-2 prévoit que les actions prévues dans une convention d'ORT peuvent figurer parmi les **actions inscrites dans les contrats de plan**.

## **B. UN DISPOSITIF DAVANTAGE CENTRÉ SUR LE VOLET COMMERCIAL QUE CELUI DES ORQAD**

### **1. Un renforcement des actions relatives au développement commercial du centre-ville**

La liste des actions qui peuvent être conduites dans le cadre des ORT, définies par le **II de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation** met davantage l'accent sur le volet commercial que ce qui était prévu pour les ORQAD.

En effet, le 6° du II de l'article L. 303-2 prévoit que les actions ou opérations d'aménagement prévues devront prendre en compte « *les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville* ».

Le 7° prévoit qu'un coordinateur aura la responsabilité de mettre en œuvre « *des actions destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles* ».

Le 8° prévoit que pourront être mises en œuvre « *des actions ou opérations tendant, en particulier en centre-ville, à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales* ».

### **2. Un renforcement des outils mis à disposition des acteurs pour atteindre cet objectif**

Les outils mis à disposition des acteurs pour atteindre les objectifs de redynamisation commerciale des centres-villes sont renforcés.

Si, comme pour les ORQAD, le droit de préemption urbain renforcé peut être mis en œuvre, le **II de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation** prévoit aussi que **le droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux** et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme pourra être mis en œuvre. À la différence de ce que prévoit l'article L. 214-1 qui confie à la commune le soin d'exercer ce droit de

préemption, **celui-ci pourra être délégué à l'opérateur** en charge de la mise en œuvre des actions mentionnées au 7° ou au 8° du II (actions destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles ; actions ou opérations tendant, en particulier en centre-ville, à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales).

Par ailleurs, **le II de l'article 54 modifie l'article L. 752-2 du code de commerce** pour créer une **dérogation à l'obligation d'obtenir une autorisation d'exploitation commerciale** pour les projets menés dans le cadre de la convention d'ORT dont l'implantation est prévue dans le secteur d'intervention du centre-ville de la ville principale et qui concernent les actions définies par les 1° à 6° du II de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation. Une telle autorisation est par exemple nécessaire pour créer ou étendre un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> ou encore un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>. La demande est instruite par les services déconcentrés de l'État et l'autorisation est accordée par la commission départementale d'aménagement commercial.

De plus, ces nouvelles dispositions prévoient que **le préfet peut suspendre** pour une durée maximale de trois ans (prorogeable d'un an) **l'enregistrement et l'examen** par la commission départementale d'aménagement commercial **des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale** relatives à la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant, et la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> lorsque leur implantation est prévue :

– sur le territoire d'une ou de plusieurs communes signataires de cette convention d'ORT mais en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT ;

– dans des communes qui n'ont pas signé la convention d'ORT mais sont membres de l'EPCI signataire de la convention d'ORT ou d'un EPCI limitrophe de l'EPCI signataire de la convention d'ORT lorsque les projets « *sont de nature à compromettre gravement l'objectif de l'opération* » de revitalisation du territoire.

Enfin, **le IV de l'article 54** prévoit que les **possibilités de suspension** de l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ouvertes par la nouvelle rédaction de l'article L. 752-2 du code de commerce sont **aussi applicables aux projets** définis par l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat<sup>(1)</sup> dont **l'EPARECA** (établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) **assure la maîtrise d'ouvrage**.

---

(1) Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

### III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure pour avis, la commission a adopté des amendements qui font **évoluer la définition des objectifs des ORT** fixée par le I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, qui doivent désormais aussi viser :

– la modernisation du parc des locaux artisanaux et la lutte contre la vacance de ces locaux (amendements CD101 et CD137 de M. Bruno Duvergé) ;

– la modernisation des espaces publics (amendement CD126 de M. Alain Perea) ;

– la réhabilitation des friches urbaines (amendement CD115 de M. Emmanuel Maquet) ;

– la valorisation du patrimoine (amendement CD121 de Mme Nathalie Sarles).

De plus, la commission a adopté les amendements CD129 et CD136 de M. Alain Perea qui étendent l'objectif de **promotion du développement durable**, limitée dans la rédaction du projet de loi aux secteurs du commerce et de l'artisanat, à l'ensemble des domaines et politiques publiques menées dans le cadre des opérations de revitalisation.

Par ailleurs, la commission a adopté les amendements CD160 et CD163 de la rapporteure pour avis qui complètent le I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation pour prévoir qu'avant sa signature, le projet de revitalisation du territoire et le périmètre envisagés font l'objet d'un **débat devant l'EPCI concerné** et qu'une **concertation publique** peut être engagée à l'initiative de ce dernier.

La commission a également adopté un amendement CD88 de M. Vincent Thiébaud et des membres du groupe La République en Marche qui vise à **encadrer la dérogation à l'obligation d'obtenir une autorisation d'exploitation commerciale**. Cet amendement prévoit que cette dérogation ne pourra être accordée que si la convention d'opération de revitalisation de territoire le prévoit.

Enfin, la commission a adopté les amendements CD72 et CD73 de Mme Béragère Abba qui permet à l'EPCI et aux communes signataires d'une convention d'ORT de **proposer au préfet de suspendre par arrêté** l'enregistrement et l'examen, par la commission départementale d'aménagement commercial, des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale relatives à la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant, et la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> lorsque leur implantation est prévue :

– sur le territoire d'une ou de plusieurs communes signataires de cette convention d'ORT mais en dehors des secteurs d'intervention de l'ORT ;

– dans des communes qui n'ont pas signé la convention d'ORT mais sont membres de l'EPCI signataire de la convention d'ORT ou d'un EPCI limitrophe de l'EPCI signataire de la convention d'ORT lorsque les projets « *sont de nature à compromettre gravement l'objectif de l'opération* » de revitalisation du territoire.

\*

\* \*

*La commission examine l'amendement CD101 de M. Bruno Duvergé.*

**M. Bruno Duvergé.** Cet amendement vise à rendre au commerce sa place légitime aux côtés de l'artisanat pour la revitalisation des centres-villes.

La diversité de ses activités place l'artisanat au carrefour de l'économie productive et résidentielle, donc au cœur des enjeux de cette revitalisation. En effet, il permet de les faire vivre en fournissant les emplois et services essentiels au maintien des populations. Le secteur de l'artisanat est d'ailleurs visé dans cet article.

Par conséquent, et de manière cohérente, les opérations de revitalisation de territoire devront assurer la disponibilité et la desserte en centre-ville de locaux artisanaux adaptés aux différents types d'activités.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Cette précision nous paraît importante ; nous sommes donc favorables à cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD126 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Il me semble important de mentionner les espaces publics, qui ont fait l'objet de nombreux travaux. La revitalisation des anciens centres-villes passera nécessairement par une profonde réflexion sur les espaces publics.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD115 M. Emmanuel Maquet.*

**M. Emmanuel Maquet.** Je suis l'élu d'un territoire encore industriel, mais qui a connu des restructurations importantes et présente de nombreuses friches industrielles au cœur des villages qui rythment cette belle circonscription de la Somme.

C'est la raison pour laquelle il me semble intéressant d'ouvrir le dispositif à la restructuration et la réhabilitation des friches industrielles. Faute de quoi, nous éprouverons les plus grandes difficultés à redonner de l'attractivité à nos cœurs de village.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Cet amendement est particulièrement pertinent, et concerne l'important sujet de l'artificialisation des sols ; nous y sommes donc favorables.

*La commission adopte l'amendement.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** À titre personnel, je me réjouis de l'adoption de cet amendement.

*La commission examine l'amendement CD129 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** La revitalisation dans une perspective de développement durable doit aller bien au-delà des seuls secteurs du commerce et de l'artisanat, c'est pourquoi je propose de supprimer les mots : « des secteurs du commerce et de l'artisanat », non pas pour les exclure mais afin de mieux intégrer les autres secteurs.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD52 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Les données provisoires indiquent que l'artificialisation des sols reste stable en 2015 et s'établit à 9,3 % du territoire de la France métropolitaine. L'équivalent d'un département français est coulé dans le béton tous les sept ans, ce qui participe à la dégradation de la qualité de vie des habitants : pollution de l'air, bruit des transports, difficultés d'accès au travail, à l'éducation et à la formation, stress, fatigue, etc. Les populations les plus démunies sont généralement les plus exposées à ces nuisances.

Cet amendement propose de ne pas dépasser le seuil de 10 % des sols artificialisés à l'échelle du territoire national. Cette mesure répond aux nécessités de l'urgence écologique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Nous partageons tous votre préoccupation. Toutefois, les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ont vocation à redynamiser les centres-villes déjà fortement urbanisés, et à favoriser le retour des habitants et des commerces. Ils doivent justement permettre de lutter contre l'étalement urbain lié à la construction de lotissements et d'aires commerciales en périphérie. Votre amendement est donc satisfait par l'objectif du dispositif.

Pour ces raisons, je vous demande de le retirer ; à défaut, mon avis sera défavorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Nous sommes opposés à cet amendement, qui n'a pas lieu d'être dans cette partie du texte. La question du non-dépassement du 10 % de sols artificialisés ne concerne pas les ORT qui sont des conventions ; cette mesure serait source de trop d'incertitudes.

**Mme Mathilde Panot.** Je maintiens mon amendement. Nous disposons de suffisamment de mesures bien établies pour apprécier les effets de l'artificialisation et je pense que cette précaution est nécessaire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD26 de M. Jean-François Cesarini.*

**M. Jean-François Cesarini.** Cet amendement vise à permettre à plusieurs EPCI de s'engager ensemble dans une ORT, ce qui ne me semble pas être le cas faute de l'emploi du pluriel dans le texte.

Il est fréquent que des EPCI voisins relèvent de la même problématique de requalification en matière de mobilité, d'habitat et de commerce. Je me méfie d'un dispositif en silo, d'autant que la ville-centre est amenée à contractualiser avec ses villes périphériques, avant de le faire avec l'État.

Permettre aux EPCI de même taille et connaissant les mêmes problématiques de contractualiser ensemble serait favorable à l'horizontalité.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement est satisfait puisque l'alinéa 5 indique que « toute personne publique » peut être signataire de la convention : c'est donc bien le cas d'un deuxième EPCI.

**M. Jean-François Cesarini.** Je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD131 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Je propose de supprimer l'alinéa 6 qui dispose que toute personne cosignataire de l'ORT ne doit pas connaître de conflit d'intérêts.

Outre que tout ce qui a trait aux conflits d'intérêts est déjà prévu par le code pénal, une telle précision risque de faire fuir le secteur privé, alors que nous nous réjouissons tous de pouvoir l'associer.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Il est indispensable de maintenir une référence aux conflits d'intérêts, donc l'alinéa 6. En effet, si des contentieux venaient à être intentés à cause de conflits d'intérêts après la signature de la convention, la réalisation des opérations prendrait du retard. Il vaut mieux prévenir les difficultés pour éviter de mettre en péril le dispositif.

Je vous propose de retirer votre amendement.

**M. Alain Perea.** L'objectif étant de gagner du temps dans ce type de procédure, je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD53 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** La pédagogie étant l'art de la répétition, nous revenons sur l'expression « développement durable », dont l'emploi systématique n'est plus acceptable à l'heure de l'urgence écologique, car elle sous-entend que les principes économiques actuels, mus par un objectif perpétuel de croissance, sont compatibles avec le respect de la biodiversité, la gestion soutenable des ressources et des modes de production et de consommation en adéquation avec les écosystèmes. Or, une croissance infinie dans un monde fini est arithmétiquement impossible.

À l'oxymore « développement durable », nous préférons « transition écologique », dont il est indispensable d'acter qu'elle s'applique également au domaine de l'urbanisme, tant il convient de proscrire l'artificialisation des sols et les émissions de gaz à effet de serre résultant d'un aménagement du territoire qui augmente les trajets des habitants.

Un développement des territoires fidèle aux objectifs de transition écologique, c'est-à-dire harmonieux et respectueux de la finitude des ressources, de la fragilité des espaces et des espèces, est aujourd'hui indispensable. L'expression « développement durable » est donc à bannir de ce texte.

Nous pourrions d'ailleurs appeler notre commission, « commission de la transition écologique ».

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je l'avais bien compris. En tant que présidente de la « commission du développement durable et de l'aménagement du territoire », je considère que ce n'est pas le moment. Par ailleurs, développement et croissance ne sont pas synonymes à mes yeux, mais nous pourrions en discuter ultérieurement.



**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je considère que la notion de « développement » n'est pas synonyme de croissance insoutenable car elle évoque à la fois l'idée d'un processus et d'un but, bien souvent connoté positivement. La notion de transition n'évoque que l'idée d'un processus et me semble moins satisfaisante sur le plan conceptuel.

Par ailleurs, il ne semble pas heureux au plan légistique de substituer à un endroit un mot par un autre sans le faire dans tout l'article : il me semble que vous n'avez par exemple pas proposé cette modification à l'alinéa 4.

**M. Loïc Prud'homme.** Ne nous tentez pas... (*Sourires.*)

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD121 de Mme Nathalie Sarles.*

**Mme Nathalie Sarles.** Cet amendement propose d'ajouter à l'alinéa 7, qui dispose que la convention définit le projet urbain, économique et social de revitalisation des territoires concernés en favorisant la mixité sociale et le développement durable, la mention de la valorisation du patrimoine.

Il nous semble en effet que la valorisation du patrimoine bâti et paysager constitue un atout pour les centres-villes, et qu'il y aurait ainsi une cohérence entre l'existant et le projet à venir.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle se saisit de l'amendement CD136 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Par cohérence avec ce que nous avons fait à l'alinéa 4, il s'agit de supprimer la mention du commerce et de l'artisanat à cet alinéa 7.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD160 de Mme la rapporteure pour avis.*

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Les opérations de revitalisation de territoire sont des outils qui doivent permettre de fédérer les différents acteurs d'un territoire autour d'un projet commun. L'une des principales innovations de ce dispositif est l'ouverture de sa gouvernance à une palette d'acteurs diversifiés. L'un des objectifs de ces opérations est de permettre la revitalisation des centres-villes des villes moyennes, qui souffrent bien souvent

d'une perte d'attractivité liée au départ d'une partie des habitants vers la périphérie et à une disparition des commerces.

La définition des contours de l'opération de la convention d'opération de revitalisation de territoire doit pouvoir faire l'objet d'un débat qui implique l'ensemble des communes de l'EPCI concerné, de manière à favoriser la coordination des dynamiques territoriales, à éviter une concurrence des initiatives qui serait préjudiciable à l'ensemble du territoire et à permettre aux représentants des différentes collectivités de s'exprimer.

C'est pourquoi le présent amendement propose que le projet d'ORT et le périmètre envisagé dans la convention d'opération de revitalisation de territoire fassent l'objet d'un débat devant l'EPCI concerné.

Cela est déjà prévu par le code de l'urbanisme pour le débat portant sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), donc sans délibération. Ce dispositif non contraignant favorise la concertation en amont du projet.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD163 de Mme la rapporteure pour avis.*

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Il est indispensable que les habitants soient associés à ce processus pour éviter qu'ils ne se sentent « dépossédés » de leur ville, que les opérations de revitalisation de territoire doivent au contraire leur permettre de se réapproprier.

C'est pourquoi le présent amendement propose que l'élaboration du projet d'ORT puisse faire l'objet d'une concertation publique à l'initiative de l'EPCI concerné.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle se saisit de l'amendement CD118 de Mme Nathalie Sarles.*

**Mme Nathalie Sarles.** Cet amendement vise à rendre obligatoires certaines actions prévues par les opérations de revitalisation de territoire. Elles sont énumérées dans les alinéas 10 à 19 de l'article 54, mais il conviendrait de donner la priorité aux plus importantes : lutte contre l'habitat indigne, promotion de la transition énergétique et projets sociaux.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'ORT doit rester un outil souple adaptable aux caractéristiques et aux projets de chaque territoire. Y inclure des actions obligatoires ne semble pas pertinent. Je vous propose donc de retirer cet amendement.

**M. Vincent Thiébaud.** Il convient de rappeler que l'ORT est une convention, un cadre qui permettra aux acteurs locaux, publics ou privés, de conduire des actions. L'intérêt est de laisser ces acteurs définir eux-mêmes leurs projets et priorités. En revanche, cela ne se substitue pas aux plans et dispositifs nationaux de lutte contre l'habitat indigne notamment.

Pour ces raisons, nous sommes opposés à cet amendement.

**Mme Nathalie Sarles.** J'entends les arguments de la rapporteure pour avis ; il me semblait important qu'un certain nombre d'objectifs soient poursuivis en priorité. Mais, si une palette d'actions est d'ores et déjà possible, je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD137 de M. Bruno Duvergé.*

**M. Bruno Duvergé.** Je propose de mentionner à l'alinéa 16 les locaux artisanaux, comme nous l'avons fait à l'alinéa 4.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD127 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Les procédures d'urbanisme sont très longues, coûteuses et souvent source de contentieux. Mme la rapporteure pour avis a rappelé qu'il était important de gagner du temps. Tel est le but de cet amendement.

Dans la mesure où ce sont les autorités locales qui prennent la décision, nous proposons que l'adoption de l'ORT emporte, lorsque cela est nécessaire, la modification du plan local d'urbanisme (PLU) et, éventuellement, du SCOT.

En effet, nous avons adopté un amendement relatif à la question des friches, mais si leur traitement n'est pas prévu par le SCOT, il faut le réviser et l'ORT ne pourra être appliquée qu'ensuite, ce qui prendra trois à quatre ans.

S'agissant des questions visées par l'ORT et validées par l'autorité compétente, l'objet de cet amendement est que la conclusion de la convention prenne valeur de document d'urbanisme. Je précise que ces documents ne peuvent être modifiés qu'après enquête publique. Aussi, chaque fois que cela sera rendu nécessaire par la mise en conformité de ce document d'urbanisme, une enquête publique sera diligentée.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** La mise en œuvre d'une enquête publique semble une procédure trop lourde et trop complexe pour une convention. S'agissant des possibilités de dérogation au plan local d'urbanisme, cette disposition ne semble pas nécessaire, car l'alinéa 19 prévoit déjà que les

autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme peuvent s'engager à procéder aux modifications des documents d'urbanisme, approuvés ou en cours d'approbation, nécessaires à la mise en œuvre d'une ORT.

Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. Alain Perea.** Votre réponse va à l'inverse de ce que je viens d'exposer.

S'il faut modifier le document d'urbanisme, une enquête publique sera nécessaire dans tous les cas : elle reprendra ce qui figurera dans la convention. Qu'on le veuille ou non, l'enquête publique portera, non pas sur l'ORT, mais sur la modification ou la rectification du plan local d'urbanisme.

Par ailleurs, cet alinéa dispose que les collectivités compétentes devront engager une enquête publique, ce qui se traduira par des années de procédure. Or, nous voulons aller vite, parce que nos centres-villes crèvent ! Si mon amendement est rejeté, les premières modifications des centres-villes interviendront entre quatre et six ans à dater de la conclusion de l'ORT, et sûrement au-delà.

Je présenterai à nouveau mon amendement en séance publique car il faut sauver nos centres-villes.

**M. Vincent Thiébaud.** Je remercie M. Alain Perea de retirer son amendement car il ne mesure pas l'impact qu'aurait un droit d'option à enquête publique sur l'ensemble des projets, et ne précise pas à quel moment il s'appliquerait. Rappelons qu'il est prévu, dans le cadre d'une convention d'ORT, de réunir les acteurs autour de la définition de projets.

M. Alain Perea pose toutefois de vraies questions, qui mériteraient d'être abordées avec le Gouvernement.

*L'amendement CD127 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD106 de Mme Frédérique Tuffnell.*

**Mme Frédérique Tuffnell.** Cet amendement ajoute un plan biodiversité dans l'ensemble des actions prévues par une ORT.

L'objectif est d'intégrer la biodiversité à toutes les étapes des projets d'aménagement, de construction et de rénovation, par exemple en favorisant la végétalisation de la ville, en généralisant une gestion écologique des espaces verts ou en développant une agriculture urbaine. Nous pensons que cela permettra de renforcer la revitalisation des centres-villes et de mieux prendre en compte les enjeux de la protection et du développement de la biodiversité.

Le ministre l'avait annoncé et cela se fait déjà pour certains projets. Il serait intéressant d'inclure d'ores et déjà, dans l'article 54, la protection de la biodiversité dans les espaces publics – préoccupation que nous partageons tous.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** La définition de l'ORT vise à fixer un cadre sans entrer dans des détails trop précis, comme le fait cet amendement qui va jusqu'à évoquer les questions du compostage ou du développement des espèces locales. Il serait préférable, sur un plan rédactionnel, de reprendre les grands principes portés par cet amendement et de les intégrer à l'alinéa 16.

Je vous propose donc de retirer votre amendement, et de le retravailler.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Je le retire.

*L'amendement CD106 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD132 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** À l'instar de ce qui a été fait dans les projets de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), je propose de mettre en avant les actions visant à renforcer l'animation économique, touristique et culturelle en centre-ville. On parle beaucoup de projet urbain, or, on sait très bien qu'il ne peut aboutir sans une forte animation.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Votre amendement semble en grande partie satisfait par la rédaction de l'alinéa 17 qui prévoit que les ORT peuvent comporter des actions « destinées à moderniser ou à créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles » mises en œuvre sous la responsabilité d'un coordinateur. Il vaudrait mieux compléter cet alinéa pour y rajouter une référence au tourisme plutôt que de créer un alinéa supplémentaire. Je vous propose donc de retirer cet amendement, pour le retravailler et le redéposer ultérieurement.

**M. Alain Perea.** Votre proposition est tout à fait pertinente. Je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD29 de M. Guy Bricout.*

**M. Guy Bricout.** Le prêt social de location-accession (PSLA) est un prêt conventionné permettant l'accès à la propriété des ménages modestes pour la construction ou l'acquisition de logements neufs donnant lieu à un contrat de location – accession régie par la loi du 12 juillet 1984. Les logements agréés PSLA bénéficient du taux réduit de TVA de 5,5 % et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de quinze ans.

Pour faciliter le développement d'opérations agréées PSLA portant sur des logements anciens, il est proposé d'expérimenter pendant cinq ans des dérogations aux règles des documents d'urbanisme.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement semble déjà satisfait par l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme qui prévoit que le règlement du plan local d'urbanisme « *peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.* »

Je vous propose donc de retirer votre amendement.

**M. Guy Bricout.** Je le retire.

*L'amendement CD29 est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD102 de M. Bruno Duvergé.*

**M. Bruno Duvergé.** L'implantation de moyennes et grandes surfaces en centre-ville peut avoir un impact positif en matière de revitalisation. Mais on ne doit pas s'abstenir de consulter les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), pour s'assurer d'un bon équilibre entre le petit commerce et les grandes surfaces.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je vous propose de retirer cet amendement au profit de l'amendement CD88, qui me semble plus équilibré car il prévoit que l'autorisation d'exploitation commerciale ne sera supprimée que si la convention d'ORT le prévoit.

**M. Bruno Duvergé.** Je le maintiens. Il ne faudrait pas que l'exonération de l'obtention d'autorisation d'exploitation commerciale apparaisse comme une compensation des décisions de suspension des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale en périphérie.

**M. Vincent Thiébaud.** J'appuie le propos de Mme la rapporteure pour avis : supprimer l'alinéa 23 dénaturerait l'objectif des opérations de revitalisation de territoire. C'est pour cela que nous vous proposons, par l'amendement suivant, de faire de cette exonération une option. Nous ne voterons donc pas l'amendement CD102.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD88 de M. Vincent Thiébaud.*

**Mme Nathalie Sarles.** L'alinéa 23 de l'article 54 prévoit une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces qui s'implantent en centre-ville. Nous proposons que cette dérogation soit prévue par la convention d'ORT. En effet, en l'absence d'autorisation d'exploitation commerciale, certains

projets en contradiction avec les objectifs de l'ORT pourraient être réalisés dans le périmètre de l'opération. Afin de pallier ce risque, l'amendement laisse à la convention le soin de déterminer, au regard des circonstances locales, si l'exonération est utile à la requalification.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD128 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** Je peux vous citer au moins deux villes qui rencontrent des problèmes importants en centre-ville, qui vont faire des efforts et qui ont été retenues dans le cadre des opérations de l'action « Cœur de ville », mais dont les zones d'activités qui touchent la zone urbaine appartiennent à des communautés de communes ou d'agglomérations qui ne vont pas signer de convention d'ORT. Cela veut dire que l'État et les collectivités vont investir dans la revitalisation du centre-ville et qu'à côté, à deux ou trois kilomètres, des communautés de communes vont continuer à développer des zones d'activités et des grandes surfaces.

Il serait donc bon que, dans un périmètre défini, que j'ai fixé à 20 kilomètres, l'ouverture de nouvelles zones d'activités ne soit pas possible. Tel est l'objet de mon amendement, dont je reconnais toutefois qu'il est bien trop restrictif et manque de souplesse.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** La distance de 20 kilomètres est en effet excessive et poserait d'importants problèmes dans les zones rurales, notamment en montagne. Par ailleurs, il faut laisser suffisamment de souplesse au dispositif pour qu'il puisse s'adapter à tous les cas particuliers. Je vous propose donc de retirer votre amendement.

**M. Alain Perea.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD54 de Mme Mathilde Panot.*

**Mme Mathilde Panot.** Je défendrai l'amendement CD54, qui porte sur l'alinéa 24, en même temps l'amendement CD77, qui porte sur l'alinéa 25.

Nous reconnaissons l'avancée que constitue, pour le préfet, la possibilité de limiter la création, en périphérie, de centres commerciaux d'une surface supérieure à 1 000 mètres carrés. Mais nous voudrions aller plus loin, au regard de l'urgence écologique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Il faut que le dispositif conserve une souplesse qui permette de s'adapter aux cas particuliers. C'est pourquoi la suspension systématique ne paraît pas pertinente. Avis défavorable à l'amendement CD54, comme à l'amendement CD77.

**M. Vincent Thiébaud.** Nous voterons contre ces amendements, qui vont au-delà du cadre de l'article 54 et des conventions d'ORT.

*La commission rejette l'amendement CD54.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CD72 de Mme Bérangère Abba.*

**Mme Bérangère Abba.** Cet amendement vise à permettre à l'établissement public de coopération intercommunale et aux communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation de territoire de proposer au préfet de suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale pour les surfaces de plus de 1 000 mètres carrés, dont l'implantation est prévue dans le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de cette convention, mais hors des secteurs d'intervention de l'opération.

Il s'agit de donner aux EPCI et aux communes la possibilité de proposer ces suspensions de demandes d'autorisation : c'est une façon de donner aux collectivités toute leur place dans le dispositif.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** J'y suis tout à fait favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle rejette l'amendement CD77 de Mme Mathilde Panot.*

*Elle est saisie de l'amendement CD73 de Mme Bérangère Abba.*

**Mme Bérangère Abba.** Cette fois, il s'agit de permettre à l'EPCI et aux communes signataires d'une convention d'ORT de proposer au préfet de suspendre l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale pour les surfaces de plus de 1 000 mètres carrés, dont l'implantation est prévue dans les communes qui n'ont pas signé la convention d'ORT, mais qui sont membres de l'EPCI signataire de la convention, ou d'EPCI limitrophes.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD96 de M. Bruno Duvergé.*



**M. Bruno Duvergé.** Cet amendement vise à donner au préfet chargé de prendre les décisions de suspension de l'enregistrement des demandes d'autorisations d'exploitation commerciale, toutes les données pouvant éclairer sa décision, y compris des données économiques.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Le préfet est libre de prendre toutes les informations qu'il juge nécessaires. Par ailleurs, la notion d'études d'impact indépendantes est trop imprécise au plan juridique. Il faudrait préciser notamment quels peuvent en être les auteurs. Je vous propose de retirer votre amendement.

**M. Bruno Duvergé.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD117 de Mme Nathalie Sarles.*

**Mme Nathalie Sarles.** Il est proposé d'intégrer les ORT dans l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, relatif aux projets faisant l'objet d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les personnes concernées. Une telle concertation favorise l'acceptation des projets.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cette mesure vise à imposer une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants et les associations locales. Cela semble difficile à mettre en œuvre car, à la différence des autres opérations dont l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme dresse la liste, la convention est un cadre beaucoup moins précis. Je vous propose de retirer votre amendement. Sinon, avis défavorable.

**Mme Nathalie Sarles.** Je ne retire pas mon amendement. Je trouve dommage qu'il n'y ait pas de concertation. Quand elle a lieu, elle est utile à la compréhension du projet par les habitants.

**M. Vincent Thiébaud.** J'entends tout à fait la demande de Mme Nathalie Sarles. Je rappelle toutefois qu'il s'agit d'une convention. Par ailleurs, les amendements qui ont été introduits, notamment par la rapporteure pour avis, nous semblent tout à fait satisfaisants en termes d'information et de concertation. Voilà pourquoi nous voterons contre cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD16 de M. Jean-Marie Sermier.*

**M. Jean-Marie Sermier.** Je propose de permettre à une commune ou à une intercommunalité, de sa propre initiative, de compléter une ORT engagée sur son territoire par un certain nombre d'exonérations fiscales, pour une durée de cinq ans.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement pourrait avoir un effet très négatif sur les finances des collectivités territoriales, et une telle décision devrait faire l'objet d'une large concertation. En outre, du fait de son impact sur les finances publiques, il a davantage sa place en loi de finances que dans le présent texte.

Je vous propose de le retirer. À défaut, mon avis sera défavorable.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il s'agit d'un amendement d'appel, que je maintiens.

Vous dites qu'il pourrait avoir un impact important sur les finances locales. J'observe d'abord que c'est la collectivité qui prendrait la décision, et que c'est elle qui l'appliquerait. Ensuite, il est clair que dans un centre-ville où il y a parfois peu de commerces, l'institution d'une zone franche pourrait favoriser l'implantation d'installations commerciales, et à terme, assurer un revenu à la collectivité. Enfin, l'exonération prévue dans cet amendement ne porterait que sur une période de cinq ans.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54, modifié.*

*Après l'article 54*

*La commission examine l'amendement CD55 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Par cet amendement, nous souhaitons interdire toute nouvelle construction de parking par étalement urbain.

Un tiers des sols est artificialisé pour l'habitation, et on ne peut pas aller contre. Mais le reste est constitué de sols imperméabilisés, dont les parkings de supermarchés représentent une large part en termes de surface, d'imperméabilisation, et de captation de terres agricoles. Nous proposons donc que les nouveaux parkings de supermarchés soient dorénavant construits par un empilement vertical positif, en surface, ou négatif, en sous-sol.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement créerait de trop grandes rigidités. Il y a des endroits où un parking de petite taille en extérieur semble préférable à un bâtiment en hauteur. Par ailleurs, installer les parkings en souterrain peut poser des problèmes, par exemple d'atteinte aux nappes phréatiques. Avis défavorable.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je pense moi aussi qu'il faut se préoccuper des parkings. Mais je suis surpris que pour l'instant, aucun texte de loi n'ait pris en compte les nouvelles mobilités, comme les véhicules autonomes qui vont probablement apparaître dans quelques années. On ne peut pas continuer à construire des parkings qui coûtent fort cher et qui prennent beaucoup de surface,

alors que, bientôt, les voitures pourront se garer toutes seules à quelques centaines de mètres, voire à quelques kilomètres, là où cela coûtera beaucoup moins cher, avec de moindres conséquences sur l'environnement. C'est en tout cas un débat qu'il faut ouvrir. L'amendement de nos collègues est donc tout à fait justifié, au moins parce qu'il nous conduit à réfléchir à cette question.

Par ailleurs, je ne comprends pas pourquoi les deux amendements que j'avais déposés après l'article 54 n'ont pas passé la barrière de l'article 40 de la Constitution : il ne s'agissait que d'assurer une certaine sécurisation fiscale des contrats de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC). J'aimerais une explication.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** *A priori*, au moins un de ces amendements visait à prolonger une expérimentation coûteuse, ce qui reviendrait à créer une nouvelle charge.

**M. Jean-Marie Sermier.** Effectivement, cette expérimentation était prévue jusqu'en 2019 ; un rapport intermédiaire va d'ailleurs être rendu. Il s'agissait de fiabiliser l'expérimentation jusqu'en 2019 et je trouve dommage d'avoir déclaré irrecevables ces amendements, d'autant qu'il y a de grandes chances que cette expérimentation puisse être poursuivie par la suite, avec un dispositif moins expérimental et plus efficace.

**M. Loïc Prud'homme.** Je voudrais répondre à l'objection de Mme la rapporteure pour avis. Si un parking est construit en extérieur, on pourra l'optimiser avec davantage de véhicules si on le fait en hauteur, de façon compatible avec les ORT puisque cela porte sur de petites surfaces déjà artificialisées. Par ailleurs, les règles d'études d'impact environnemental assurent la préservation des nappes phréatiques.

**M. Vincent Thiébaud.** Nous voterons contre cet amendement, dont le champ d'application est beaucoup trop vaste. Dans certaines zones, si l'on implante un petit centre commercial de 200 mètres carrés, on peut aménager 20 places de parking. Mais avec cet amendement, on sera dans l'obligation de créer 10 places de parking, soit en sous-sol, soit « empilées les unes sur les autres » – même si j'exagère un peu... Cet amendement manque clairement de cohérence.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** On a beaucoup discuté de ces questions au moment de l'examen de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Par exemple, faut-il obligatoirement que des transports en commun desservent les centres commerciaux ? Faut-il aménager des parkings non artificialisés ? Je pense que la prochaine loi d'orientation sur les mobilités nous donnera l'occasion d'y revenir.

*La commission rejette l'amendement CD55.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD56 de M. Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** De la même manière que l'on fait en sorte de préserver le maximum de terres, on tente ici de lutter contre une artificialisation déjà existante, en « désartificialisant », en tout cas en rendant perméables les parkings qui sont aujourd'hui imperméables et qui, de ce fait, créent des problèmes – inondations, glissements de terrains, vulnérabilité aux canicules et aux sécheresses qu'ils favorisent ; et en milieu urbain, phénomènes d'îlots de chaleur.

Il nous semble donc opportun de « remettre du végétal » en rendant ces parkings perméables. Grâce à des opérations de rénovation de centres commerciaux et de parkings qui seraient obligatoirement réalisées tous les dix ans, on réglerait le problème.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je vous invite à reformuler votre amendement pour le redéposer devant la commission des affaires économiques ou en séance. En effet, demander que les parkings des centres commerciaux et industriels soient rénovés tous les dix ans obligerait, par exemple, à renouveler en 2029 des travaux de rénovation réalisés en 2019. Pourquoi imposer des travaux inutiles, alors qu'un entretien régulier peut suffire. Je vous propose donc de retirer votre amendement.

**M. Loïc Prud'homme.** Nous allons retravailler cette rédaction, qui n'est pas dans l'esprit de l'amendement. Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD91 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** Avant de détailler cet amendement, je vais en quelques mots présenter la philosophie générale des amendements que nous proposons à propos des « dents creuses », qui visent à aménager de façon très marginale l'application de la loi dite « littoral » sans réduire en rien sa portée. Adapter, ce n'est pas faiblir : j'y insiste, nous ne souhaitons pas aller plus loin que ce que nous proposons aujourd'hui.

Ces amendements sont le fruit d'un travail approfondi mené avec le souci permanent de consulter largement et d'informer nos collègues et les ministres concernés de nos propositions.

C'est un problème ancien qu'il faut se décider à traiter. Il est identifié et connu depuis longtemps. D'autres élus s'en sont saisis bien avant nous, d'autres continuent d'y travailler. La commission du développement durable est la plus légitime pour aborder ce sujet complexe qui mérite qu'on prenne le temps d'en débattre. Le Sénat ne se gênera pas pour demander l'introduction de dérogations larges, et à mon avis excessives. Ouvrir le débat aujourd'hui permettrait de les circonscrire.

Il faut répondre de manière pragmatique à des problèmes concrets, dont les conséquences sont parfois graves pour les citoyens. Pour certains, ces amendements vont trop loin, pour d'autres pas assez, preuve qu'un équilibre se dessine.

Nous proposons d'enrichir les documents d'urbanisme, de renforcer le contrôle du préfet et de sécuriser les élus et les administrés. Je suis membre du conseil d'administration du Conservatoire du littoral. Mon parcours tout entier ne dit qu'une chose : mon amour de la mer et de nos côtes, et ce n'est pas maintenant que je vais commencer à renier ce que j'ai toujours été.

Le ministre nous a dit tout à l'heure que le débat était ouvert. Je commencerai par l'amendement CD91.

La jurisprudence très récente du Conseil d'État, en 2017, prévoit l'applicabilité directe de la loi « littoral » en toutes circonstances. Cette interprétation emporte des conséquences majeures pour les élus et les administrés. D'abord, elle fragilise la position des élus dans l'accomplissement de leur mission. Le plan local d'urbanisme perd son caractère protecteur car un permis de construire conforme au PLU peut-être annulé par le juge en vertu de la loi « littoral ». Certains maires croulent sous les contentieux. Ensuite, elle est facteur d'incertitude pour les administrés. Certains déboursent les économies d'une vie dans l'achat d'un terrain qui se révèle inconstructible après décision du juge.

Cet amendement vise donc à rétablir la hiérarchie des normes telle que voulue par le législateur, en rétablissant le caractère protecteur du PLU. La loi « littoral » continue de s'appliquer en l'absence de documents d'urbanisme, ou s'ils ne comportent pas les éléments que nous souhaitons introduire à travers un autre de nos amendements. L'objet de celui-ci est de mieux adapter les documents d'urbanisme aux spécificités des communes littorales.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à déroger au principe d'applicabilité directe de la loi « littoral » en créant un système de PLU-écran. Il revient sur une réforme fondamentale. Une telle mesure nécessite une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs : collectivités territoriales, Conservatoire du littoral, Assemblée nationale et Sénat, Gouvernement. En l'état actuel, je vous demande de retirer cet amendement.

**M. Jimmy Pahun.** Le droit actuel est très dépendant de la jurisprudence. Le Conseil d'État fait un travail formidable, mais l'état du droit n'est pas satisfaisant. Il manque de clarté. Le législateur a sa part de responsabilité dans cette affaire. La loi n'est certainement pas assez précise et adaptée aux spécificités de l'ensemble des territoires littoraux. Nous ne proposons rien de révolutionnaire : simplement un retour à la philosophie initiale du texte. Cet amendement sécurise les élus sans toucher à la loi « littoral » proprement dite. Les documents d'urbanisme seront renforcés à travers un de nos autres amendements, et offriront

des garanties plus grandes, davantage de clarté à la loi et un même niveau de protection au littoral.

**M. Vincent Thiébaud.** Des travaux sont actuellement en cours – groupe d'étude, échanges avec le Gouvernement. Aussi, il ne nous semble pas opportun d'aborder ce sujet-là maintenant, même si j'en comprends l'importance. Nous voterons donc contre cet amendement, mais aussi contre les suivants.

**M. Alain Perea.** Je suis élu d'une circonscription où la loi « littoral » a un impact terrible sur les territoires et les communes. Pour avoir occupé d'autres fonctions, je peux affirmer que la loi « littoral » pose aujourd'hui un certain nombre de questions, partout en France. Elle a beaucoup d'avantages mais aussi quelques inconvénients – notamment cette approche un peu trop jurisprudentielle. Cela vient d'être dit, il faut prendre le temps d'y réfléchir : le sujet est complexe et les enjeux sont de taille.

**M. Emmanuel Maquet.** Je rejoins mon collègue. Le sujet est passionnant, mais particulièrement compliqué. Il est nécessaire de l'aborder, mais il faut prendre le temps. De nombreuses structures, comme l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) s'occupent du littoral. Nous devons nourrir notre réflexion, mais n'ouvrons pas la boîte de Pandore de la loi « littoral », car on ne sait pas quand on la refermera.

En conclusion, le sujet mérite un débat, mais un vrai débat, un débat de fond. On ne doit pas en discuter au détour d'un amendement.

**M. Jimmy Pahun.** Je pense que le débat peut être mené dans le cadre de ce texte : je maintiens mon amendement.

*La commission rejette l'amendement CD91.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD92 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** Le long des côtes, la construction est fortement encadrée : l'urbanisation n'y est possible qu'en continuité des agglomérations et villages existants afin d'éviter l'étalement urbain et l'artificialisation du littoral. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État exclut de cette continuité les hameaux, qui constituent pourtant une forme traditionnelle de l'habitat, notamment breton. L'inadaptation de la norme à cette forme d'habitat impose ainsi aux élus une contrainte excessive dans l'aménagement d'un territoire principalement constitué de hameaux. Du reste, une circulaire du 14 mars 2006, qui n'est plus en vigueur aujourd'hui, prenait en compte ces derniers, au même titre que les agglomérations et villages. En outre, cette contrainte conduit les élus, faute de mieux, à déclasser des zones agricoles pour construire des logements.

Il vous est donc proposé, non pas d'introduire une dérogation générale permettant la construction de « dents creuses », mais d'autoriser leur construction au cas par cas, uniquement à des fins de logement ou de service public, hors de la

bande des 100 mètres ainsi que des zones proches du rivage, et après avis conforme du préfet et de la commission départementale des sites et des paysages. De telles constructions, je le précise, ne porteraient pas atteinte à l'environnement et au paysage. Le régime d'urbanisation prendrait ainsi mieux en compte la spécificité des hameaux tout en préservant le haut degré de protection du littoral.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à créer une dérogation excessive au principe de l'urbanisation en continuité défini par la loi « littoral ». Là encore, la consultation de l'ensemble des parties est nécessaire avant de revenir sur ces principes fondamentaux, même si, je le reconnais, il est indispensable de résoudre certains problèmes ponctuels. Je vous suggère donc de retirer votre amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

**M. Jimmy Pahun.** Je le maintiens.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD93 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** Cet amendement tend à renforcer le régime protecteur de la loi « littoral » en adaptant les documents d'urbanisme des communes littorales aux spécificités de celles-ci. Nous offririons ainsi une plus grande sécurité aux élus en enrichissant le contenu des SCOT et des PLU. En effet, les premiers préciseraient les modalités d'application du régime d'urbanisation spécifique au littoral, offriraient une définition des termes – agglomération, hameau... – et évalueraient leur pertinence pour un territoire donné. Les seconds préciseraient, dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable, les dispositions du SCOT relatives au littoral : délimitation de la bande des 100 mètres et des zones proches du rivage... Le respect de la loi « littoral » serait ainsi mieux assuré et son application concrète, clarifiée pour les élus et les particuliers.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Les 1° et 2° de l'amendement permettraient aux SCOT d'introduire des dérogations à la loi « littoral ». Or, adapter les dispositions du régime d'urbanisation aux « particularités géographiques locales » ne renforcerait pas cette loi. Je vous demande donc, pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment, de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. Jimmy Pahun.** Encore une fois, il n'est nullement question de modifier la loi « littoral ». Il s'agit, au contraire, d'offrir une plus grande sécurité aux élus et aux particuliers, puisque chacun saurait où l'on peut et où l'on ne peut pas construire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD94 de M. Jimmy Pahun.*

**M. Jimmy Pahun.** La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a donné un caractère exceptionnel aux secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) pour obliger les élus à consommer moins de terres agricoles, naturelles ou forestières à des fins d'urbanisation. L'objectif est louable, nécessaire même. Mais ce caractère exceptionnel a été interprété de façon très restrictive par les services de l'État. En Bretagne, les communes sont souvent composées d'une série de hameaux. Or, la limite imposée aux STECAL, qui s'ajoute aux dispositions de la loi « littoral », réduit considérablement la possibilité de construire dans ces hameaux, donc de faire vivre les territoires. Un meilleur équilibre doit ainsi être trouvé. Il convient, là encore, d'adapter la législation aux spécificités d'un territoire.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à généraliser la possibilité d'implanter des constructions ou des aires d'accueil des gens du voyage dans les zones naturelles, agricoles ou forestières protégées par le PLU. Cette possibilité n'est admise qu'à titre exceptionnel, et il ne paraît pas opportun de l'étendre. Je vous propose donc de retirer votre amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

**M. Jimmy Pahun.** Peut-être est-il nécessaire d'affiner sa rédaction, mais je le maintiens.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CD100 de M. Bruno Duvergé.*

**M. Bruno Duvergé.** Ma circonscription comprend 296 communes, dont la plus importante compte 5 500 habitants. Tout territoire très rural est structuré ainsi, autour de communes de 2 000 à 5 000 habitants et de centres bourgs qui n'en comptent pas plus de 700 ou 800. Ces territoires ne sont donc pas concernés par l'opération de revitalisation des centres-villes. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement, que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la revitalisation des centres des petites villes ou des centres-bourgs.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Les appels à manifestation d'intérêt (AMI) « centres-bourgs » étant dotés d'un comité de pilotage, un tel rapport ne me paraît pas nécessaire. Je vous propose donc de retirer votre amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*



### Article 55

(article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation)

## Réforme de l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments à usage tertiaire

### I. L'ÉTAT DU DROIT

Dans le but de réduire de réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, **l'article 3 de la loi « Grenelle II »** du 12 juillet 2010<sup>(1)</sup> a introduit dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 111-10-3 dont le premier alinéa prévoit que « *dans un délai de huit ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012* », des « **travaux d'amélioration de la performance énergétique** » sont réalisés dans les bâtiments dans lesquels s'exerce une activité de service public et les bâtiments à usage tertiaire.

Le secteur tertiaire est composé du :

– secteur tertiaire principalement marchand (commerce, transports, activités financières, services rendus aux entreprises, services rendus aux particuliers, hébergement restauration, immobilier, information-communication) ;

– secteur tertiaire principalement non-marchand, qui peut recouper la notion de service public (administration publique, enseignement, santé humaine, action sociale).

Cette obligation ne s'applique qu'aux « *bâtiments existants* », les nouveaux bâtiments étant moins consommateurs d'énergie.

Lors de l'examen en première lecture de la **loi relative à la transition énergétique** pour la croissance verte, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (devenu l'article 17 de la loi<sup>(2)</sup>) qui complète le premier alinéa de l'article L. 111-10-3 pour prévoir que l'obligation posée par la loi « Grenelle II » « *est prolongée par périodes de dix ans à partir de 2020 jusqu'en 2050 avec un niveau de performance à atteindre renforcé chaque décennie, de telle sorte que le parc global concerné vise à réduire ses consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010, mesurées en valeur absolue de consommation pour l'ensemble du secteur.* »

Ce n'est **qu'en mai 2017 qu'ont été publiées les mesures réglementaires permettant l'application de ce dispositif**. Le décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire<sup>(3)</sup> a inséré dans le code de l'environnement une section définissant les obligations d'amélioration de la

---

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

performance énergétique dans ces bâtiments (articles R. 131-38 à R. 131-50 du code).

**L'article R. 131-39** précise l'objectif d'amélioration de la performance énergétique pour la période allant jusqu'en 2020, mentionné par le premier alinéa de l'article L. 111-10-3 : il prévoit que les travaux d'amélioration de la performance énergétique doivent permettre de **diminuer la consommation énergétique totale du bâtiment de 25 % de la consommation de référence** (qui correspond à la dernière consommation énergétique totale exprimée en kWh/m<sup>2</sup>/an d'énergie primaire <sup>(1)</sup>).

Pour entrer dans le **champ de l'obligation** défini par l'article R. 131-40, les bâtiments doivent remplir les conditions cumulatives suivantes :

- appartenir à un propriétaire unique ;
- regrouper des locaux d'une surface supérieure ou égale à 2 000 m<sup>2</sup> de surface utile ;
- être soit des bâtiments administratifs, soit des bâtiments à usage de bureaux, d'hôtels, de commerces ou d'enseignement.

Toutefois, l'article R. 131-40 prévoit que même s'ils répondent à ces critères, deux types de bâtiments sont **exclus du champ d'application du dispositif** :

– les constructions provisoires prévues pour une durée d'utilisation égale ou inférieure à deux ans ;

– les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire en application du code du patrimoine, si l'architecte des bâtiments de France considère que les travaux auraient pour effet de dénaturer de manière significative leur caractère ou leur apparence.

Par ailleurs, l'article R. 131-48 prévoit que les obligations de réaliser les travaux d'amélioration de la performance énergétique peuvent être remplies par le propriétaire *« globalement [...] sur l'ensemble de son patrimoine »*.

L'article R. 131-42 impose de faire réaliser *« une étude énergétique, portant sur tous les postes de consommations du bâtiment »* qui conduise à des *« propositions de travaux d'économie d'énergie et des recommandations hiérarchisées selon leur temps de retour sur investissement »*.

---

(1) On entend par « énergie primaire », l'énergie brute, n'ayant subi aucune conversion (par exemple du pétrole non raffiné), par « énergie secondaire », l'énergie primaire transformée avant son transport à l'utilisateur final (par exemple les produits pétroliers raffinés), par « énergie finale », l'énergie livrée à l'utilisateur final, avant sa consommation (par exemple, du fioul livré en entrée de chaudière) et par « énergie utile », l'énergie finale pondérée par le rendement du système de chauffage, c'est-à-dire l'énergie restituée à la sortie du système, celle dont bénéficie effectivement l'utilisateur. Pour certaines sources d'énergie, l'énergie finale est équivalente à l'énergie primaire (par exemple l'énergie solaire).

L'article R. 131-44 indique à qui incombe l'obligation de réaliser les travaux. Il prévoit que ceux-ci doivent être réalisés par les propriétaires occupants ou, dans le cas des locaux pris à bail, par les bailleurs et les preneurs concomitamment.

L'article R. 131-46 prévoit les **modalités de transmission à l'administration des informations** relatives à la réalisation de ces travaux et les **échéances à respecter** pour cette transmission. Il prévoit ainsi que les propriétaires occupants (ou, dans le cas des locaux pris à bail, les bailleurs et les preneurs) transmettent **avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017** par voie électronique, à un organisme désigné par le ministre en charge de la construction, les rapports d'études énergétiques et les plans d'actions adoptés en conséquence. Par la suite, ceux-ci doivent transmettre avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année civile les consommations énergétiques de l'année civile précédente, par type d'énergie, exprimées en kWh et en kWh/m<sup>2</sup>. Enfin, un bilan complet sur les travaux menés et les économies d'énergie réalisées doit être transmis avant le **1<sup>er</sup> juillet 2020**.

Toutefois, suite à une **procédure de référé-suspension** intentée par le Conseil du commerce de France, de l'association PERIFEM<sup>(1)</sup> et l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, **l'exécution du décret a été suspendue** par les ordonnances du Conseil d'État du 28 juin et du 11 juillet 2017. Cette suspension a notamment été motivée par le fait que le délai (moins de trois ans) laissé aux personnes concernées pour répondre à l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique permettant de diminuer la consommation énergétique totale de 25 % de la consommation de référence était beaucoup trop réduit, alors même que l'ensemble des textes réglementaires d'application n'étaient pas encore pris (en effet, l'arrêté définissant les modalités de l'étude énergétique n'avait pas été pris).

## II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 55 réécrit l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation. Il définit les contours de la nouvelle obligation d'économies d'énergie ainsi que les obligations respectives des propriétaires et des preneurs à bail en la matière.

### A. LES NOUVEAUX CONTOURS DE L'OBLIGATION D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Tout d'abord, le I **modifie l'objet de l'obligation** en substituant à la notion de « *travaux d'amélioration de la performance énergétique* » issue de la loi « Grenelle II » la notion d'« *actions de réduction de la consommation d'énergie* », qui est plus large et ne concerne pas seulement les travaux.

---

(1) Association fédérant les enseignes de la grande distribution et leurs partenaires.

De plus, il tire les conséquences de la parution extrêmement tardive du décret d'application de l'article créé en 2010 et **décale dans le temps le calendrier de mise en œuvre des obligations prévues**. Pour ce faire, il **supprime la date butoir du 1<sup>er</sup> juillet 2020** pour la réalisation des premiers travaux. Il maintient l'objectif de réduction de la consommation d'énergie de 60 % entre 2010 et 2050 introduite par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015, et définit un **calendrier échelonné** pour atteindre cet objectif :

- réduction de 40 % par rapport à 2010 en 2030 ;
- réduction de 50 % par rapport à 2010 en 2050.

Par ailleurs, il **fait évoluer la définition du champ d'application de la loi**. Les dispositions issues de la loi « Grenelle II » prévoyaient que cette obligation s'imposait aux « *bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public* ». La nouvelle rédaction de l'article L. 111-10-3 mentionne désormais les « *bâtiments à usage tertiaire existant à la date de publication de la loi* ». Cette disposition **exclut du champ d'application** de la loi les bâtiments dans lesquels s'exerce une activité de service public, qui ne peuvent être considérés comme des bâtiments à usage tertiaire. Par ailleurs, elle **précise la notion de « bâtiments existants »** – qui était une formulation peu satisfaisante sur le plan juridique – et prévoit que l'obligation ne s'applique qu'aux bâtiments construits après la promulgation de la loi ELAN (qui seront moins « énergivores »).

En outre, le I prévoit que les objectifs de réduction de la consommation d'énergie **pourront être modulés** en fonction :

- de contraintes techniques, architecturales, ou patrimoniales concernant le bâtiment (ce qui pourra, par exemple, concerner les monuments historiques) ;
- d'un changement de l'activité exercée dans le bâtiment ou d'un changement du volume de cette activité ;
- de coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation énergétique.

Enfin, **les 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> du III** indiquent qu'un **décret en Conseil d'État** devra définir :

- les catégories de bâtiments soumis à l'obligation prévue par le I en fonction de la surface des bâtiments et du type d'activité qui y est exercée à titre principal ;
- les conditions de détermination de l'objectif de réduction de consommation énergétique pour chaque catégorie de bâtiments soumis à l'obligation ;
- les conditions d'application de la modulation liée aux contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, au changement de l'activité exercée

dans le bâtiment ou du volume de cette activité, et aux coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation énergétique.

De plus, le 5° du III prévoit que les modalités de l'évaluation et du constat du **respect de l'obligation** de réduction des consommations d'énergie à chacune des échéances de 2030, 2040 et 2050 seront établis par décret en Conseil d'État. Le 6° du III prévoit que « *[l]a consommation énergétique au cours des trois dernières années écoulées, les objectifs passés et l'objectif à venir le plus proche* » seront **rendus publics** « *dans chaque bâtiment, partie de bâtiment ou ensemble de bâtiments soumis à l'obligation* » et que les modalités de mise en œuvre de cette publicité feront l'objet d'un décret en Conseil d'État.

## **B. LA DÉFINITION DES OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES ET DES PRENEURS À BAIL**

Le II de l'article L. 111-10-3 définit précisément les obligations respectives des propriétaires, des bailleurs et des preneurs à bail, qui n'avaient pas été définies dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation mais dans les articles R. 131-44, R. 131-46, R. 131-47 et R. 131-49 insérés dans ce code par le décret du 9 mai 2017, et dont l'exécution a été suspendue par le Conseil d'État.

Reprenant le principe posé par l'article R. 131-44<sup>(1)</sup>, le premier alinéa du II de l'article L. 111-10-3 prévoit que « *les propriétaires des bâtiments et le cas échéant les preneurs à bail sont soumis à l'obligation* » de réaliser des actions de réduction de la consommation d'énergie « *chacun pour les actions qui relèvent de sa responsabilité* » et qu'ils « *définissent ensemble les actions destinées à la respecter et mettent en œuvre les moyens correspondant chacun en ce qui les concerne* ».

Reprenant en partie les dispositions prévues par l'article R. 131-46<sup>(2)</sup>, le deuxième alinéa du II de l'article L. 111-10-3 prévoit que les propriétaires des bâtiments et le cas échéant les preneurs à bail « *assurent conjointement la*

---

(1) L'article R. 131-44 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « les propriétaires occupants ou, dans le cas des locaux pris à bail, les bailleurs et les preneurs concomitamment, dans le respect des responsabilités et obligations de chaque partie, définissent et mettent en œuvre un plan d'actions cohérentes permettant d'atteindre les objectifs de réduction des consommations énergétiques ».

(2) L'article R. 131-46 du code de la construction et de l'habitation prévoit que :

« Selon les modalités et les formats électroniques, les propriétaires occupants ou, dans le cas des locaux pris à bail, les bailleurs et les preneurs concomitamment, dans le respect des responsabilités et des obligations de chacun, transmettent les éléments suivants à un organisme désigné par le ministre en charge de la construction :

– avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017, les rapports d'études énergétiques [...] et le plan d'actions [...];

– avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année civile à compter de l'année 2018, et une fois par an, les consommations énergétiques de l'année civile précédente par type d'énergie exprimées en kWh et en kWh/m<sup>2</sup> ;

– avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020, un bilan complet sur les travaux menés et les économies d'énergie réalisées.

Les propriétaires occupants ou, dans le cas des locaux pris à bail, les bailleurs et les preneurs, conservent ces éléments pendant une durée minimale de dix années. »

*transmission des consommations d'énergie* » pour permettre le suivi du respect de l'obligation qui leur incombe.

Reprenant les principes posés par l'article R. 131-49<sup>(1)</sup>, le dernier alinéa de l'article L. 111-10-3 prévoit que **l'évaluation du respect de l'obligation est annexée**, à titre d'information :

– en cas de vente, à **la promesse ou au compromis de vente**, et à défaut, à l'acte authentique de vente ;

– en cas de location, **au contrat de bail**.

Le 4° du III de l'article L. 111-10-3 prévoit qu'**une plateforme informatique sera mise en place** pour recueillir les données de consommation et assurer le suivi de la réduction de consommation d'énergie. Un décret en Conseil d'État définira les modalités de mise en œuvre de cette plateforme ainsi que les modalités de transmission des données à la plateforme.

### III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure pour avis, la commission a adopté l'amendement CD89 de M. Vincent Thiébaud et des membres du groupe La République en Marche qui vise à préciser que c'est sur **l'énergie finale**<sup>(2)</sup> que s'appliquent les objectifs de réduction des consommations des bâtiments à usage tertiaire fixés par l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation. Elle a également adopté l'amendement CD90 des mêmes auteurs – qui a fait l'objet du sous-amendement CD164 de votre rapporteure pour avis – qui pose le principe selon lequel les actions de réduction de la consommation d'énergie prévues par l'article L.111-10-3 **doivent être en cohérence avec les objectifs fixés par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone** mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement.

Par ailleurs, la commission a adopté l'amendement CD123 rectifié présenté par la présidente de votre commission qui prévoit que **la chaleur fatale**<sup>(3)</sup> revendue par les bâtiments peut être déduite de la consommation prise en compte pour la définition des objectifs de réduction de la consommation d'énergie fixés par l'article L.111-10-3.

---

(1) L'article R. 131-44 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « dans le cas d'un changement de propriétaire ou de preneur, l'ancien propriétaire ou l'ancien preneur fournit au propriétaire, au plus tard lors de la cession du bâtiment ou à l'échéance du bail les documents et informations visés à l'article R. 131-46 » et que « ces documents sont rassemblés dans un dossier annexé au contrat de vente ou de bail ».

(2) L'énergie finale est l'énergie livrée à l'utilisateur final, avant sa consommation.

(3) La chaleur fatale correspond à une production de chaleur dérivée d'un site de production, qui n'en constitue pas l'objet premier, et qui, de ce fait, n'est pas nécessairement récupérée.

La commission a également adopté un amendement CD104 de M. Vincent Thiébaud et des membres du groupe La République en Marche qui vise à préciser que le **décret d'application** de l'article L. 111-10-3 **doit être pris dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi**.

En outre, la commission a adopté l'amendement CD107 des mêmes auteurs qui précise que la **plateforme informatique** permettant de recueillir les données de consommation et d'assurer le suivi de la réduction de consommation d'énergie doit être mise en place pour le **1<sup>er</sup> janvier 2020**.

Enfin, la commission a adopté l'amendement CD124 de la présidente de votre commission qui prévoit que le respect de l'obligation fixée par l'article L.111-10-3 doit faire l'objet, non d'un simple constat, mais d'un véritable **contrôle**, qui pourrait être opéré de manière aléatoire, soit par l'administration elle-même, soit par des tierces parties agréées.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CD58 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement correspond à votre volonté d'afficher des objectifs ambitieux pour la rénovation des bâtiments, en particulier pour la rénovation thermique dans le tertiaire, et d'engager la lutte contre les « passoires thermiques ».

Il est particulièrement intéressant de renforcer l'obligation de rénovation thermique des bâtiments du secteur tertiaire car ils représentent 18 % de l'énergie finale consommée en France.

Il s'agit également de réintroduire la distinction entre consommation d'énergie finale et primaire ainsi que la référence à la consommation de l'ensemble du parc en valeur absolue. Leur suppression dans l'article 55 introduit des marges d'interprétation très importantes qui contribuent à un recul par rapport au texte précédent.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je suis défavorable à votre amendement, car je pense qu'il est en retrait par rapport à nos ambitions et non l'inverse.

D'une part, vous prévoyez que la lutte pour l'efficacité énergétique se fera seulement par la rénovation du bâti alors qu'il existe d'autres moyens pour atteindre l'objectif qui peuvent, pour certains, être mis en place immédiatement et aboutir plus rapidement. Il ne faut donc pas se limiter à cette solution. Je ne dis pas qu'elle est mauvaise, bien au contraire, elle est même essentielle. Il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas la seule. La rénovation du bâti est pour demain et même après-demain, mais, dès aujourd'hui, vous pouvez, par exemple,

limiter la consommation des chaudières dans les immeubles collectifs, grâce à des filtres.

D'autre part, vous demandez que les obligations de réduction de la consommation soient prises en compte pour l'ensemble du secteur. Si l'on veut être véritablement efficace, il faut que l'obligation s'impose bâtiment par bâtiment ; il faut responsabiliser tous les acteurs. Si vous vous imposez collectivement un objectif contraignant, vous attendrez toujours que l'autre fasse l'effort à votre place. Les objectifs doivent être assignés à chacun.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD57 de M. Loïc Prud'homme.*

**Mme Mathilde Panot.** Il s'agit d'un amendement de bon sens, qui a une véritable importance symbolique.

Afin d'insister sur le fait que ce projet de loi s'inscrit dans les engagements de la France, en particulier ceux de l'Accord de Paris, l'amendement vise à mentionner dans le texte les objectifs français et européens de réduction de la consommation d'énergie. Cela nous semble d'autant plus utile que nous avons par exemple remarqué, si nous ne nous trompons pas, que les mots « précarité énergétique » n'apparaissent pas dans le projet de loi.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Nous partageons évidemment un même objectif, mais je crains que les mentions que vous souhaitez introduire dans le projet de loi n'aient pas de portée juridique. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La mention des stratégies françaises et européennes de réduction de la consommation d'énergie n'est pas suffisamment précise sur le plan juridique. Par ailleurs, faire référence à ces stratégies et à l'Accord de Paris dans le projet de loi n'aurait pas d'utilité juridique. Surcharger les lois d'éléments déclaratifs nuit à leur lisibilité et à leur qualité.

**Mme Mathilde Panot.** Je suis assez surprise par cette argumentation. Même si cet amendement n'entraîne pas de conséquences juridiques, il est important que ce projet de loi fasse référence à l'Accord de Paris et aux objectifs de la France en matière de réduction de la consommation d'énergie. Il me semble étrange de refuser un tel amendement, surtout lorsque le Gouvernement s'en remet à notre sagesse.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD89 de M. Vincent Thiébaud.*



**M. Vincent Thiébaud.** Il s'agit de préciser que les objectifs de réduction des consommations d'énergie des bâtiments à usage tertiaire fixés par l'article 55 portent également sur l'énergie finale, c'est-à-dire l'énergie consommée et facturée à chaque bâtiment, en tenant compte des pertes lors de la production, du transport et de la transformation du combustible.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD138, CD140, CD141 et CD139 de la rapporteure pour avis.*

*Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements CD42 de M. Bertrand Pancher et CD103 de M. Vincent Thiébaud.*

**M. Anthony Cellier.** Comme le rappelle la directive européenne sur l'efficacité énergétique, « l'énergie la moins chère est celle que l'on ne consomme pas ».

Les objectifs fixés par cet article visent à réduire les consommations d'énergie dans les bâtiments tertiaires. Il y a urgence en la matière. Certes, l'objectif de 40 % fixé à l'horizon 2030 est ambitieux et volontaire, mais il paraît quelque peu éloigné pour permettre d'enclencher la mise en œuvre des actions permettant de réduire la consommation énergétique.

Un indicateur d'étape plus rapproché doit être mis en place. C'est pourquoi nous proposons un objectif de 15 % pour 2025, pertinent et atteignable. Il présente deux avantages majeurs : il permet d'enclencher une dynamique, et il offre un indicateur aux propriétaires et preneurs à bail ainsi qu'aux autorités compétentes afin de leur permettre de faire un point d'étape rapide et de faire évoluer les curseurs selon leur avance ou le retard. Il s'agit d'être ambitieux, volontaire et pragmatique.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** La question de l'objectif intermédiaire se pose effectivement.

Les lois précédentes ne fixaient qu'un objectif unique de 60 %, que le Conseil d'État a jugé « disproportionné ». Nous avons décidé d'introduire ceux de 40 % de 50 %. Il existe donc désormais un objectif de réduction de 40 % à l'horizon 2030. Faut-il prévoir un objectif intermédiaire pour 2025 ? Deux doutes profonds m'amènent à répondre par la négative.

D'une part, nous voulons faire en sorte que les objectifs soient respectés en 2030, 2040, 2050, mais les moyens pour y parvenir ne constituent pas, à mes yeux, une priorité. Un important travail de rénovation du bâti peut permettre de

parvenir à cette économie d'énergie du jour au lendemain : en la matière, les choses ne sont pas linéaires. L'essentiel, c'est d'être en conformité avec l'obligation à la date choisie.

D'autre part, il faut aussi tenir compte des personnes qui habitent ces bâtiments lorsque l'on veut rénover le bâti. Les baux actuels dits « 3-6-9 » peuvent nous emmener, dans certains cas, jusqu'en 2027, ce qui pourrait empêcher de procéder à des rénovations avant 2025.

En conséquence, même si je comprends profondément l'intérêt et l'objectif de ces deux amendements, j'émet un avis défavorable.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Monsieur Bertrand Pancher, votre amendement imposerait une charge trop lourde à supporter pour les entreprises dans un délai trop bref. C'est pourquoi je demanderai son retrait au profit de l'amendement CD103.

**M. Bertrand Pancher.** Sensible aux arguments du secrétaire d'État, je retire mon amendement.

*L'amendement CD42 est retiré.*

**M. Vincent Thiébaud.** J'entends votre argumentaire sur la question des travaux, monsieur le secrétaire d'État, mais une partie des économies d'énergie pourrait être réalisée grâce à des modifications de comportement. C'est la raison pour laquelle l'objectif de 15 % n'est pas particulièrement ambitieux par rapport à l'objectif final. Il reste qu'il nous semble utile de travailler dès aujourd'hui dans ce sens.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je comprends vraiment le sens de l'amendement, mais je suis dans l'incapacité totale d'affirmer que l'on peut atteindre l'objectif de réduction de 15 % des consommations par de simples modifications des comportements dans l'ensemble des bâtiments tertiaires qui sont très différents les uns des autres. J'ai peur que l'on se fixe un objectif inatteignable.

Je suis évidemment prêt à travailler sur le sujet d'ici à la séance publique, mais, en l'état, ne sachant pas si l'objectif fixé est réaliste, je maintiens mon avis défavorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Monsieur le secrétaire d'État, s'il est possible de travailler sur le sujet d'ici à la séance publique, je retire l'amendement.

*L'amendement CD103 est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement CD43 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** La situation de référence doit être fixée au choix de l'obligé par rapport à 2006 plutôt que 2010, afin de prendre en compte ceux qui ont une stratégie de maîtrise de la demande d'énergie plus ancienne.

Cet ajustement aiderait un grand nombre de sociétés à atteindre la réduction de 40 % de consommation d'énergie en 2030. Plusieurs parcs qui ont beaucoup progressé depuis dix ans n'atteindront les objectifs que si la référence à partir de 2006 est confirmée, à condition que cet objectif soit atteignable.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Avis défavorable. Nous avons déjà donné une visibilité avec une année de référence. Le véritable enjeu, aujourd'hui, c'est de faire une loi qui s'appliquera. Un texte avait déjà été adopté, mais il n'était pas applicable. Le mieux est souvent l'ennemi du bien. Les acteurs savent, depuis plusieurs années, que le référentiel sera 2010 : ils ont déjà fait leurs calculs avec cette donnée et certains ont déjà fait des travaux sur cette base.

Par souci de lisibilité et pour s'assurer que nous atteindrons bien l'objectif, j'ai tendance à souhaiter le maintien du référentiel choisi.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. Depuis la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, la France a pris des engagements plus ambitieux. Adopter cet amendement conduirait à réduire les ambitions d'économies d'énergie visées par l'article 55.

**M. Bertrand Pancher.** Je retire l'amendement tout en appelant votre attention, monsieur le secrétaire d'État, sur le fait qu'il est indispensable de consacrer des moyens supplémentaires de façon à atteindre nos objectifs de réduction de nos consommations énergétiques. Sans cela, nous ne parviendrons vraiment jamais à remplir ceux concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il faut tout de même avoir conscience de la nécessité d'engager une vraie révolution en matière de logement. Je vous remercie d'ouvrir ce débat.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD90 de M. Vincent Thiébaud, qui fait l'objet du sous-amendement CD164 de la rapporteure pour avis.*

**M. Adrien Morenas.** L'article 55 fixe à l'horizon de 2030 une réduction de 40 % de la consommation d'énergie dans certains bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire. Les actions de réduction réalisées à cette fin doivent aussi contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre produites par les bâtiments.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Je suis favorable à l'amendement, sous réserve que nous le sous-amendions en remplaçant le terme « compatibles » par le terme « en cohérence », dont l'emploi semble plus judicieux dans le contexte de l'article 55.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je suis favorable à l'amendement sous-amendé. Je n'y serais pas favorable sans cette modification, car le terme « compatibles » emporte des conséquences juridiques différentes.

*La commission adopte le sous-amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD142, CD143, CD144, CD145 et CD146 de la rapporteure pour avis.*

*Elle en vient à l'amendement CD79 de Mme Frédérique Lardet.*

**Mme Frédérique Lardet.** Cet amendement a pour objectif de préciser que les modulations des objectifs de réduction des consommations énergétiques peuvent se faire à la hausse ou à la baisse en fonction des contraintes des bâtiments.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je suis gêné s'agissant de cet amendement. Nous proposons l'article 55 parce que le Conseil d'État a jugé que les objectifs initiaux étaient disproportionnés. Aujourd'hui, nous savons que les « plafonds » proposés – de 40 %, 50 % et 60 % – fonctionnent. Il est impératif que la loi les définisse. Nous ne pouvons pas donner au pouvoir réglementaire la possibilité de déroger à ces « plafonds » à la hausse après que le Conseil d'État a parlé d'objectifs disproportionnés. Je suis défavorable à l'amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'idée qui sous-tend l'alinéa 6 de l'article 55 est que les modulations puissent se faire à la baisse uniquement – les alinéas 7 à 9 listant les difficultés qui peuvent justifier ces modulations. Parler de modulations à la hausse n'aurait, dans ce contexte, pas de sens. Je demande le retrait de l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD80 de Mme Frédérique Lardet.*

**Mme Frédérique Lardet.** Cet amendement vise à ajouter les contraintes environnementales aux conditions pouvant permettre de moduler les objectifs de réduction des consommations énergétiques.

Certains bâtiments peuvent être soumis à des contraintes environnementales, dont l'objectif est de réduire leur empreinte carbone. Je pense aux murs végétalisés, aux murs de culture, à l'utilisation de la paille comme élément de structure, voire à la mise en place de ruches.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Cet amendement est satisfait par la disposition de l'article 55 qui réécrit l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation afin que les objectifs puissent être modulés en fonction de « contraintes techniques, architecturales, ou patrimoniales concernant le bâtiment ». Cette disposition vise précisément les toits, les murs végétalisés et les murs en paille. Je demande le retrait de l'amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CD147 de la rapporteure pour avis.*

*Puis elle étudie de l'amendement CD122 de Mme la présidente Barbara Pompili.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Cet amendement vise à moduler les obligations de performance énergétique en fonction de la performance initiale du bâtiment. En effet, il faut prendre en compte la performance énergétique de très haut niveau déjà atteinte par certains bâtiments – bâtiments dits « passifs » ou basse consommation (BBC) – dès leur construction. Il est exagéré de leur demander la même réduction de leurs consommations énergétiques que des bâtiments plus énergivores.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Votre amendement soulève un problème de fond. Le 1<sup>o</sup> du I de l'article 55 vise à réduire la consommation de 40 %, 50 % puis 60 % par rapport à 2010. Le 2<sup>o</sup> du I introduit une autre possibilité pour les bâtiments mis en service après 2010 : un seuil de consommation d'énergie en valeur absolue, qui permet d'éteindre l'obligation lorsqu'on l'atteint.

J'ai le sentiment que l'ajout de votre critère de modulation pourrait laisser sous-entendre que ce seuil en valeur absolue n'est pas opérant. Or votre amendement me semble satisfait par notre rédaction, les deux options étant exclusives l'une de l'autre – soit une diminution en pourcentage, soit l'atteinte d'un seuil en valeur absolue.

Je vous propose, si tel n'est pas le cas, de revoir sa rédaction d'ici à la séance.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement me semble aller dans le sens d'une dynamique vertueuse, mais la manière dont il est inséré dans l'article pose effectivement peut-être un problème rédactionnel. Le Gouvernement pourrait par contre revoir, pour la séance, la rédaction du 2° du I.

**M. Martial Saddier.** Une fois n'est pas coutume, madame la présidente, nous souhaitons vous soutenir. (*Sourires.*) Il ne nous semblait pas opportun de revenir sur le seuil de 2010. M. le ministre a raison ; il ne faut pas changer les règles à chaque législature, car ce serait envoyer des signaux catastrophiques aux opérateurs.

Mais, en l'espèce, le problème soulevé par la présidente est réel. Je propose donc que l'on adopte cet amendement car le ministre dispose de tous les moyens pour parfaire sa rédaction pour la séance publique.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** En tant qu'auteure de l'amendement, je vais répondre positivement à la proposition de M. le ministre. Nous allons le retravailler.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD81 de Mme Frédérique Lardet.*

**Mme Frédérique Lardet.** Un retour sur investissement s'analyse toujours sur une période définie. Cet amendement propose de fixer une période de référence qui permettrait de déterminer si les coûts des actions de réduction de la consommation énergétique sont, ou non, disproportionnés par rapport aux avantages attendus.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Votre amendement définit la rentabilité de l'investissement sur une période de trente ans, contre dix aujourd'hui. Mais les projets de réhabilitation sont portés – notamment par les bailleurs sociaux – sur une durée de dix à quinze ans, contrairement aux constructions souvent financées sur vingt à trente ans ou aux achats de terrain qui peuvent l'être jusqu'à soixante ans.

En portant ce seuil à trente ans, il me semble que vous dégradez le dispositif, la durée de dix ans étant plus proche des mécanismes de financement de la réhabilitation. Je souhaiterais donc que vous retiriez votre amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la commission se saisit de l'amendement CD87 de Mme Véronique Riotton.*

**Mme Véronique Riotton.** La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe des objectifs climatiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre ambitieux : moins 40 % entre 1990 et 2030. Les économies d'énergie sont importantes, mais il serait intéressant de les prioriser en les orientant sur les énergies les plus carbonées – mieux vaut économiser du fioul que des énergies vertes. Cet amendement vise à rendre possible la modulation de l'objectif d'économie d'énergie, en fonction des émissions de gaz à effet de serre.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Ce débat de fond pourrait nous occuper longtemps : doit-on privilégier la lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub> ou la lutte contre la consommation d'énergie ? Effectivement, l'énergie électrique est moins productrice de CO<sub>2</sub> que le fioul ou d'autres sources d'énergie.

En l'état actuel du droit, on ne fait pas de différence entre les énergies en fonction de leurs émissions carboniques. Il me semble que c'est la bonne méthode car nous devons économiser les énergies, quelles qu'elles soient. Certes, l'électricité est moins productrice de CO<sub>2</sub> mais elle a d'autres impacts négatifs – la gestion des déchets nucléaires ou des pics de consommation par exemple.

Je vous proposerai de retirer votre amendement car nous devons diminuer nos consommations énergétiques en général ; c'est le sens de l'histoire. Nous devons continuer à faire preuve de volontarisme dans la lutte contre le changement climatique, mais également être particulièrement ambitieux s'agissant de la diminution de notre consommation électrique.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** L'adoption de cet amendement pourrait engendrer des effets pervers, en substituant des installations fonctionnant à l'électricité à d'autres fonctionnant au gaz, sans réduction de notre consommation d'énergie, alors que c'est l'objectif de l'article.

**M. Matthieu Orphelin.** Je profite de la discussion sur cet amendement pour évoquer un de nos amendements, déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, alors qu'il ne s'agissait que de créer une avance, et non une subvention... Il concernait la rénovation des logements. Durant la campagne électorale, nous avons pris l'engagement de mettre fin à la location des logements de classe énergétique F et G à partir de 2025. Les travaux de rénovation permettant d'atteindre cet objectif auraient été financés pour les propriétaires non occupants à bas revenus par un fonds – l'État avançant le montant des travaux et récupérant la somme lors de la mutation du bien. Nous le redéposerons pour la séance.

**M. Martial Saddier.** L'objectif de cet article est de réduire nos consommations énergétiques ; son périmètre est relativement large. Mais il me semble que l'on pourrait malgré tout retravailler, notamment concernant la qualité de l'air. Je l'ai évoqué lors de la discussion générale, il ne faut plus faire de différence entre gaz à effet de serre et polluants atmosphériques. Depuis quinze à

vingt ans, nous avons ce débat pour les véhicules : les changements de moteur permettent d'agir favorablement sur un polluant, tout en augmentant la diffusion d'un autre polluant !

Il ne faut pas faire la même erreur pour le logement, source majeure d'émission de polluants atmosphériques en France et en Europe – notamment de particules fines en suspension de type PM<sub>10</sub>. Ne peut-on trouver, d'ici la séance, une rédaction qui permette de les inclure ?

**M. Bertrand Pancher.** Cela avait d'ailleurs été clairement indiqué dans la loi « Grenelle II ».

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Monsieur Matthieu Orphelin, vous avez raison : nous souhaitons mettre fin à toutes les passoires énergétiques, d'abord par des moyens incitatifs – que nous devons privilégier –, puis, si cela s'avère nécessaire, par des moyens coercitifs pour ceux qui ne joueraient pas le jeu.

Mais nous devons procéder par étapes car nous ne pouvons nous permettre de sortir du marché de la location plusieurs milliers de logements du jour au lendemain. Notre responsabilité est de donner les moyens, à tous ceux qui en ont besoin, de procéder à la rénovation énergétique et thermique de leur logement. Vous avez déjà porté le budget de l'ANAH à 1,2 milliard d'euros, ce qui permettra de rénover 75 000 logements par an au lieu de 50 000. Cela représente une augmentation d'activité de 50 %. Nous avons également renforcé notre soutien aux bailleurs sociaux.

Enfin, nous mettons en place de nouvelles aides à la personne pour accélérer ces rénovations – les chèques énergie par exemple.

Mais vous avez raison et je serai heureux d'échanger avec vous sur le sujet. Nous nous sommes engagés durant la campagne présidentielle : à l'horizon 2025, nous devons apporter des solutions de financement et faire des travaux afin que les logements ne puissent plus être loués s'ils ne répondent pas aux normes énergétiques. Nous étudions la possibilité de mobiliser des prêts hypothécaires : le remboursement du prêt serait dû uniquement en cas de mutation – déménagement ou vente du logement.

C'est un dispositif complexe à mettre en œuvre en raison du faible montant des travaux relativement aux coûts induits – signature devant un notaire notamment. Cet important travail d'étude technique a débuté. Nous devons le finaliser avant de prévoir des mesures coercitives ou le retrait de logements du marché de la location. Nous vous associerons à ce travail avec grand plaisir !

Monsieur Martial Saddier, je vous rejoins sur les polluants atmosphériques, mais cet article concerne uniquement les gaz à effet de serre. Je serai également ravi de travailler avec vous sur cette question, comme je vous l'ai indiqué dans le cadre de la discussion générale.



**Mme Véronique Riotton.** Je retire mon amendement sans conviction...

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD123 rectifié de Mme la présidente Barbara Pompili.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** J'ai rectifié cet amendement pour qu'il soit plus clair et ne vise que la chaleur fatale. Il s'agit d'encourager la revente de la chaleur dispersée dans l'atmosphère par certains types de bâtiments tertiaires – *data centers* ou gros bâtiments climatisés. Il ne s'agit pas de désinciter à réaliser des économies d'énergie, en contradiction avec la philosophie de l'article 55, mais d'inciter à la revente de la chaleur produite, pour éviter les gaspillages que l'on constate actuellement.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** J'avais effectivement mal compris votre amendement. Je ne souhaite pas que l'on affaiblisse l'ambition portée par l'article 55. Inciter les gros producteurs de chaleur à la revendre serait, vous avez raison, très vertueux. Je suis donc favorable à votre proposition, mais souhaiterais que l'on retravaille ensemble sa rédaction afin de mieux évaluer les conséquences de la modification que vous proposez et de s'assurer qu'elle n'affaiblit pas les obligations prévues à l'article 55 pour ces bâtiments.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Dans la mesure où je l'ai restreint à la chaleur fatale, je vous propose de le voter et, si une rectification était nécessaire, je m'engage à la soutenir.

**M. Vincent Thiébaud.** Le groupe La République en Marche votera cet amendement.

**M. Martial Saddier.** Je ne suis pas opposé au principe, mais pourrions-nous disposer, d'ici à l'examen en séance publique, de précisions sur les bâtiments concernés ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** C'est exactement mon inquiétude. Je veux être certain que l'on n'ouvre pas une boîte de Pandore et vérifier ce que recouvre exactement le terme de « chaleur fatale ». Nous l'évaluerons pour la séance publique.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD125 de Mme la présidente Barbara Pompili.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Il s'agit de s'assurer que les acteurs du secteur tertiaire s'engagent dès à présent dans la réflexion sur la

réduction de leur consommation d'énergie. Pourquoi ? Souvent, quand des objectifs sont fixés, assez naturellement, on se préoccupe de les réaliser au dernier moment, voire de repousser l'échéance.

Les objectifs en la matière étant fixés à 2030, nous proposons la réalisation d'un audit obligatoire, mais aussi la rédaction d'un plan d'action au plus tard en 2021. Ainsi, chacun disposera d'un état des lieux et des mesures à prendre pour atteindre ses objectifs à l'échéance.

Il faut que les acteurs se mettent en mouvement : en février 2018, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a publié un rapport soulignant que la majorité des grandes entreprises employant plus de 250 salariés ou dégageant plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, soumises à l'obligation d'un audit énergétique, l'avaient bien réalisé mais sans en tirer parti pour améliorer leur consommation d'énergie. Les audits sont inutiles s'ils ne se doublent pas d'un plan d'action.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je ne suis pas favorable à votre amendement pour deux raisons : la loi doit fixer l'objectif, et non le chemin. Si certains souhaitent faire un audit, ils peuvent le faire. Par ailleurs, cela empiète sur le rôle de l'ADEME. Il est déjà prévu que les entreprises lui transmettent leur consommation d'énergie dès 2020. Votre demande est donc satisfaite et je souhaiterais que vous retiriez votre amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Il n'est effectivement pas nécessaire d'imposer ce diagnostic. Par ailleurs, votre amendement vise tous les bâtiments, sans distinction. Il serait préférable de le retirer.

**M. Matthieu Orphelin.** Je trouve cet amendement très intéressant, sans doute parce que j'en suis cosignataire, mais également pour mettre fin à dix ans d'inaction en matière de rénovation des bâtiments tertiaires...

Nous devons inciter tous les acteurs à agir et faciliter leur travail. Si l'on peut se réjouir de quelques belles réussites, la rénovation du parc tertiaire est au point mort. Nous devons rompre avec cet immobilisme et des plans d'action me semblaient une bonne idée.

**M. Martial Saddier.** Vous allez être déçue, madame la présidente ; cette fois, nous ne vous soutiendrons pas. (*Sourires.*) L'objectif est fixé à 2030 ; les acteurs savent qu'ils ont jusqu'à cette date pour se mettre en conformité avec la loi. Par ailleurs, combien de bâtiments seraient concernés par votre amendement ? D'ici à 2021, avons-nous tout simplement la capacité de réaliser ces audits ? Enfin, les normes vont encore profondément évoluer entre 2018 et 2030 : un audit réalisé en 2019 ne devra-t-il pas être réactualisé en 2028 ? L'objectif de 2030 a été fixé par la loi. Il faut désormais faire confiance aux acteurs locaux : ils établiront leur propre plan d'action et réaliseront les travaux.

**Mme Mathilde Panot.** Nous avons déposé un amendement CD47 presque similaire. Nous partageons votre constat. Le groupe de la France Insoumise votera cet amendement.

**Mme Jennifer de Temmerman.** En tant que rapporteure pour avis du budget de la transition écologique, j'ai mené différentes auditions sur la rénovation énergétique des bâtiments. De nombreux interlocuteurs ont mis en avant la nécessité de réaliser un audit préalablement à toute rénovation énergétique. Je suis favorable à cet amendement.

**M. Bertrand Pancher.** C'est un bon amendement, mais j'appelle l'attention de l'Assemblée et du Gouvernement sur la nécessité de faire un point sur la qualité des audits réalisés... Les informations qui remontent du terrain confirment que le meilleur côtoie le pire. J'ai eu la chance d'être l'un des co-rapporteur de la loi « Grenelle II » ; les entreprises avaient alors plaidé pour une grande liberté, peu de contraintes et d'exigences afin que la profession devienne autonome et se professionnalise. Au bout de dix ans, des contrôles sont désormais nécessaires, afin que ces audits énergétiques soient réalisés par de réels professionnels.

**M. Vincent Thiébaud.** Je partage le constat du ministre sur le risque que peut présenter cet amendement, d'autant plus que j'en connais bien l'auteur. L'effet d'aubaine doit être pris en compte, au risque de voir apparaître sur le marché des acteurs qui profiteraient de cette nouvelle obligation. Au nom du groupe La République en Marche, je souhaiterais qu'il soit retiré ; sinon, nous voterons contre.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je le redis, la loi doit fixer l'objectif, mais laisser aux acteurs le choix des moyens de l'atteindre. On risque d'envoyer un message contre-productif, beaucoup d'acteurs estimant que leur nouvelle obligation sera de réaliser cet audit en 2021. Or l'obligation n'a pas changé : ils doivent faire en sorte de réduire leur consommation de 40 % en 2030 !

Par ailleurs, un décret prévoit déjà les modalités de mise en place d'une plateforme de recueil des données de consommation des entreprises. Ces données seront publiques et jointes à la signature de tout nouveau bail. L'ADEME définira la méthodologie – cela répondra à vos questions sur la qualité des audits – et s'assurera que les données sont publiées en toute transparence.

**M. Jean-Charles Colas-Roy.** En la matière, l'État a été le plus vertueux. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'ensemble de ses bâtiments devait faire l'objet d'un audit énergétique.

M. Bertrand Pancher a raison, il serait intéressant d'analyser la pertinence des audits, mais également l'indépendance des cabinets d'audit énergétique par rapport à ceux qui font ensuite les préconisations. Cela dit, je rejoins M. le

ministre : nous devons laisser les acteurs libres du choix des moyens pour atteindre l'objectif.

Enfin, il me semble important de renforcer les moyens de l'ADEME si nous voulons atteindre ces 40 %. Il faut dynamiser les audits énergétiques et renforcer les contrôles, en donnant à l'ADEME les moyens de mettre en œuvre cette politique.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je vais retirer mon amendement, car j'ai entendu les arguments du ministre et je lui fais confiance.

Monsieur Vincent Thiébaud, vous parlez d'effet d'aubaine. Mais, à chaque fois que l'on vote une loi et que l'on fixe de nouvelles règles, on crée potentiellement un effet d'aubaine pour certaines professions. Ce n'est pas le plus important.

Malgré tout, je resterai très attentive et peut-être tenterai-je de trouver d'autres solutions d'ici à la séance publique. Mon ancienneté parle : j'ai vu passer beaucoup de lois qui fixaient des objectifs à atteindre, objectifs qui ensuite n'étaient jamais atteints...

**M. Bertrand Pancher.** C'était l'ancien monde ! (*Sourires.*)

**Mme la présidente Barbara Pompili.** C'est la raison pour laquelle je retire mon amendement, cher collègue. Pour autant, dans notre situation climatique, nous devons porter des objectifs ambitieux et, parfois, l'incitation et la confiance ne sont pas suffisants.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD149 et CD150 de la rapporteure pour avis.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CD112 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie.*

**Mme Véronique Riotton.** J'ai cosigné cet amendement avec Mme Laurence Maillart-Méhaignerie. Le projet de loi souhaite inciter aux économies d'énergie, en fixant des objectifs, sans contraindre les différents acteurs sur les moyens – changements de comportement ou travaux. Notre amendement vise à accompagner les changements de comportement. Depuis dix ans, les évolutions en matière de rénovation énergétique des bâtiments tertiaires ne sont pas flagrantes. Or des changements de comportements vertueux peuvent engendrer de véritables économies d'énergie. Nous souhaitons que les propriétaires de bâtiments à usage tertiaire élaborent un guide de bonnes pratiques et le proposent aux occupants de ces bâtiments.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Vous avez raison, la première des bonnes pratiques, ce sont des comportements plus vertueux. Un tel guide est très utile, mais c'est le métier de l'ADEME ou d'autres organismes. Les propriétaires ne sont pas compétents pour les rédiger. Je vous propose de retirer votre amendement et de travailler avec l'ADEME à la mise à jour ou à la rédaction de tels guides, puis à leur diffusion massive.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Il n'est pas souhaitable que chaque propriétaire, chaque bailleur élabore son propre guide de bonnes pratiques. Cela créerait par ailleurs de nouvelles contraintes. Je souhaiterais le retrait de cet amendement.

**M. Bertrand Pancher.** Monsieur le ministre, il n'y a pas que l'ADEME dans la vie ! Vous en avez conscience, je n'en doute pas. Nous devons profondément décentraliser nos actions en matière de logement. C'est en Allemagne ou en Autriche – pays qui ont intégralement décentralisé leur stratégie – que les politiques de rénovation thermique sont les plus efficaces. Bien entendu, l'ADEME doit continuer à impulser ces politiques, mais il faut aussi relancer les plans climat territoriaux, qui ont disposé de moyens considérables mais ne font plus l'objet d'aucun suivi, et impliquer les structures contrôlées par les collectivités territoriales comme les sociétés de services en économie d'énergie. Je pense que vous partagez cette analyse, mais tenais à le rappeler durant notre débat.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Vous avez mille fois raison : nous devons territorialiser au maximum cette politique. Comment faire changer les pratiques ? On peut rappeler à tous les propriétaires de logements tertiaires que la loi fixe un objectif et faire en sorte qu'ils l'appliquent. Certains seront convaincus et le feront par conviction. Mais beaucoup auront besoin d'autres arguments, notamment économiques. L'ADEME ne saura pas leur expliquer le gain économique qu'ils peuvent attendre. D'autres acteurs seront mieux placés.

**M. Jean-Charles Colas-Roy.** M. Bertrand Pancher a raison : il ne faut pas oublier les espaces info énergie, les agences locales de l'énergie et du climat (ALEC), voire les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les syndicats ou les branches professionnelles, très actifs sur ces sujets.

Même s'il n'a pas été défendu, le sous-amendement de Mme Meynier-Millefert qui insérait ces recommandations dans le carnet numérique de suivi et d'entretien du bâtiment était pertinent. Peut-être peut-on envisager une nouvelle rédaction globale de cet amendement pour la séance publique ?

**M. Martial Saddier.** Pour vous prouver notre bonne foi, madame la présidente, nous vous transmettons une nouvelle proposition constructive. Ne peut-on prévoir des guides de ce type pour les constructions neuves ? De nombreuses plaquettes et publicités sont déjà éditées au moment de la

commercialisation des bâtiments. On pourrait y intégrer sans surcoût ces guides de bonnes pratiques.

**Mme Véronique Riotton.** Notre objectif s'insérerait parfaitement dans celui de la loi : les changements de comportement peuvent véritablement engendrer des économies d'énergie. Rien n'a été fait depuis dix ans. Il convient d'impulser ces changements et la communication me semble un bon début. Je suis prête à retirer cet amendement sous réserve que nous travaillions sur le sujet.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale pourrait commencer par être exemplaire : je viens des montagnes de Haute-Savoie et le niveau de chauffage à l'Assemblée nationale me semble très élevé. Nous pourrions sans difficulté l'abaisser de 25° à 19° ou 20° et faire de belles économies d'énergie...

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Nous ferons passer le message.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CD151 de la rapporteure pour avis.*

*Elle en vient à l'amendement CD47 de M. Loïc Prud'homme.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement a été rédigé dans le même esprit que l'amendement CD125 que vous avez présenté et retiré, madame la présidente. Celui que nous proposons est d'ailleurs plus modéré ; je vous invite donc à le soutenir. Il s'agit de mieux connaître l'état du parc pour trouver des solutions et réaliser des économies. Nous proposons la réalisation d'évaluations de la performance énergétique des bâtiments tertiaires qui n'en ont pas fait l'objet depuis plus de deux ans.

Par ailleurs, nous souscrivons aux remarques de certains collègues sur la réalité et l'efficacité des diagnostics de performance énergétique (DPE). En effet, entre deux diagnostics, les différences atteignent parfois 30 % !

M. Jean-Charles Colas-Roy a eu raison de le souligner, l'ADEME a un rôle central à jouer en matière de connaissance du parc et de contrôle. Je sais d'expérience qu'une loi dont on ne contrôle pas la mise en œuvre ne sert à rien. L'ADEME doit jouer ce rôle en matière de performance énergétique des bâtiments.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Mes arguments seront identiques à ceux précédemment développés. Avis défavorable.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure pour avis, la commission rejette l'amendement.*

*La commission examine l'amendement CD32 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Il semblerait que les alinéas 15 à 21 de l'article 55 soient de nature réglementaire et surtout, qu'ils soient contraires aux objectifs fixés dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Ces alinéas précisant tout ce que le décret devra prévoir, s'agissant notamment de la plateforme de communication, du suivi et du constat dont on vient de parler, il me semble important de les maintenir. Je vous demanderai donc de retirer cet amendement, tout en m'engageant à en rediscuter. S'il y a effectivement contradiction avec ce que prévoit le projet de loi « ESSOC », il faudra toiler le texte.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à supprimer les alinéas encadrant le contenu du décret d'application de l'article. La loi est dans son rôle quand elle encadre l'action du pouvoir réglementaire. Avis défavorable.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le projet de loi « ESSOC » prévoit de recourir aux ordonnances pour ces dispositions, tandis que le présent texte prévoit qu'elles soient prises par décret en Conseil d'État. Il ne faudrait pas que ce décret soit redondant avec la loi « ESSOC » et que cela pose des problèmes alors même que tout le monde est d'accord sur l'objectif à atteindre. Le premier signataire de l'amendement va s'exprimer mais je ne serais pas opposé à ce qu'il retire cet amendement, sous réserve qu'on vérifie avant la séance publique qu'il n'y a pas de contradiction entre ces alinéas et le projet de loi « ESSOC ».

**M. Martial Saddier.** Je me suis exprimé au conditionnel, l'objectif étant bien de s'assurer d'ici à la séance publique qu'il n'y avait pas d'ambiguïté entre les deux textes. Nous retirons donc cet amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD104 de M. Vincent Thiébaud.*

**Mme Véronique Riotton.** L'obligation prévue à l'article 55 avait déjà été votée dans la loi « Grenelle II », mais elle n'a jamais été appliquée car le décret d'application n'a jamais été publié. Il s'agit ici d'éviter que cette situation se reproduise en prévoyant dans la loi la publication du décret d'ici à un an.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission adopte l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD152 de la rapporteure pour avis.*

*Elle en vient à l'amendement CD107 de M. Vincent Thiébaud.*

**M. Vincent Thiébaud.** Cet amendement vise à ce que l'on puisse obliger, dès 2020, les entreprises à déclarer leurs données de consommation sur la plateforme informatique qui sera mise à leur disposition. L'idée est de faire prendre conscience aux entreprises des efforts à réaliser.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Notre philosophie consiste à fixer des objectifs tout en laissant les acteurs libres de choisir le chemin pour les atteindre, mais il importe aussi que le suivi du dispositif soit assuré avec force et le plus rapidement possible. Avis favorable.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission **adopte** l'amendement.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CD124 de Mme la présidente Barbara Pompili.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je propose, en substituant à la notion de « constat » celle de « contrôle », d'obliger l'administration à contrôler sur le terrain – soit directement, soit par délégation – que des actions sont bien menées pour faire baisser les consommations d'énergie et que la trajectoire définie par le projet de loi est bien respectée. Les enjeux sont importants : le bâtiment représente près de 45 % de la consommation d'énergie finale et 25 % des émissions de gaz à effet de serre. L'État a son rôle à jouer et lui confier un simple rôle de « constat » me semble insuffisant.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Si l'on substitue le contrôle au constat, il va falloir créer une police administrative qui soit à même d'aller contrôler l'ensemble des bâtiments tertiaires. Je privilégierais plutôt « le contrôle par l'acte », c'est-à-dire la publication, d'une part, d'un constat établi selon une méthodologie agréée en amont et, d'autre part, de la performance énergétique du bien loué lors de l'établissement d'un nouveau bail. Le système ne fonctionnera que si vous fixez un objectif, incitez les acteurs à faire évoluer leurs pratiques et les laissez s'approprier le dispositif.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Confier à l'État le soin de contrôler le respect des obligations légales est impossible au regard du nombre de bâtiments concernés. Je vous propose donc de retirer votre amendement.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Il ne s'agit pas de contrôler systématiquement tous les bâtiments. Ces contrôles seraient évidemment aléatoires et par échantillons. Nous partageons les mêmes objectifs mais nous



avons une légère divergence d'approche : je ne suis pas convaincue qu'il faille tout faire reposer sur le constat et la confiance. Je maintiens donc mon amendement.

**M. Vincent Thiébaud.** Je partage les objectifs louables de cet amendement. Toutefois, la régulation va aussi se faire par le marché. On constate déjà des changements de comportement lors de l'achat de bâtiments, au détriment des bâtiments à basse consommation. D'autre part, je rappelle qu'à chaque changement de bail ou en cas de vente, le preneur à bail ou le propriétaire devra annexer à titre d'information au contrat de bail ou à l'acte authentique de vente l'évaluation du respect de ses obligations en matière de réduction de la consommation d'énergie. On risquerait d'alourdir le dispositif en adoptant cet amendement plutôt que de le rendre plus efficace.

**Mme Mathilde Panot.** Madame la présidente, je ne partage pas l'avis selon lequel votre divergence d'approche serait « légère ». D'une part, vous précisez dans l'exposé sommaire de votre amendement que ces contrôles seraient effectués sur le terrain de manière aléatoire. Il ne s'agit donc pas de contrôler tous les bâtiments. D'autre part, si l'on ne prévoit pas de contrôle, la loi risque de ne pas être appliquée. Nous soutiendrons donc votre amendement.

**M. Bruno Millienne.** Nous le soutiendrons également car nous ne croyons pas à l'autorégulation. Il y aura toujours des gens qui essaieront de passer outre leurs obligations. M. le secrétaire d'État a raison : on ne peut effectivement pas créer une police administrative pour contrôler absolument tous les bâtiments. Mais le contrôle aléatoire peut être un bon moyen de faire respecter la loi.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD85 de Mme Véronique Riotton.*

**Mme Véronique Riotton.** Les contrats de performance énergétique (CPE) sont des outils permettant d'engager les prestataires sur ses résultats. Ils sont déjà mentionnés dans la loi « Grenelle II ». Notre amendement vise à ce que le décret d'application de l'article 55 prévoit un mécanisme valorisant ces contrats de performance énergétique pour soutenir leur diffusion. Bien que particulièrement adaptés aux bâtiments tertiaires, ces contrats sont finalement peu employés.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Si l'on cite les CPE dans le texte, il va aussi falloir citer d'autres outils très performants. Je vous demanderai donc de retirer votre amendement.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Même avis.

*L'amendement CD85 est retiré.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CD153 de la rapporteure pour avis.*

*Elle est saisie de l'amendement CD109 de M. Vincent Thiébaud.*

**Mme Véronique Riotton.** Cet amendement vise à ce que le décret d'application de l'article prévoit une procédure de sanctions. En effet, une obligation non assortie de sanctions n'est pas ou n'est que peu appliquée. Le marché seul ne peut pas sanctionner – on a pu l'observer ces dix dernières années. L'argument de l'autorégulation peut être valable pour de très grands bâtiments tertiaires comme les tours de La Défense, mais pas pour de petits ou moyens bâtiments, tels qu'une petite étude notariale à Blois.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Je ne crois pas que ce soit en imposant des sanctions qu'on fera prendre le virage de la transition énergétique aux acteurs du secteur tertiaire. Il a été établi dans de nombreux cas que l'administration, lorsqu'elle est chargée de sanctionner, n'a pas les moyens de le faire ni même d'identifier les manquements aux obligations légales, et que ceux qu'on veut vraiment sanctionner ne sont pas pénalisés car ils arrivent toujours à trouver une solution là où, effectivement, une petite étude notariale à Blois, qui a déjà d'autres difficultés, encourra, elle, une sanction.

Il faut donc procéder différemment. Imposer une sanction administrative à terme – en 2030, 2040, 2050 – ne fera bouger personne. Dès 2020, la plateforme sera en place et à chaque nouveau bail ou acte de vente sera annexé l'audit énergétique du bâtiment. Je crois beaucoup plus à cela pour faire changer les mentalités dès maintenant.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Le régime de sanctions que vous proposez ne peut être défini par décret, mais seulement par la loi. Il vaudrait donc mieux que vous retiriez cet amendement pour le retravailler d'ici à la séance publique.

**M. Vincent Thiébaud.** Je comprends l'objectif de cet amendement mais un propriétaire qui ne se plie pas à ses obligations et ne fait pas de travaux de rénovation énergétique se sanctionne lui-même puisque son bâtiment ne sera pas revalorisé sur le plan patrimonial. Il n'y a donc pas de raison de rajouter une sanction dans la loi. Je rappelle que les obligations des propriétaires seront publiées sur la plateforme numérique et donc fournies au public.

Cela étant, il faudrait peut-être réfléchir à l'instauration d'un dispositif complémentaire d'accompagnement.

**M. Bertrand Pancher.** Avant d'imposer des sanctions, il faudrait déjà mener d'autres actions, à commencer par garantir la stabilité des incitations fiscales – qui, aujourd'hui, changent tout le temps, au point qu'on n'y comprend rien. Il faudrait ensuite mobiliser les acteurs au plus près du terrain, et prévoir des incitations plus fortes.

D'autre part, vous voulez sanctionner les bâtiments tertiaires, mais, dans ce cas, pourquoi ne pas sanctionner les bâtiments privés ? Et qui va contrôler ces bâtiments tertiaires ? Il va falloir réembaucher toute une armada de fonctionnaires pour s'en occuper. Les professionnels sont très réservés et demandent d'abord une simplification des incitations ainsi qu'une décentralisation – ce à quoi M. le secrétaire d'État fait référence en permanence.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Pour avoir fait de la gestion d'actifs pendant quelques années, je peux vous dire qu'il serait catastrophique d'imposer des sanctions aux bailleurs qui supportent déjà des charges très lourdes. De toute façon, ces sanctions retomberaient sur les charges propres à l'actif. De plus, les sanctions ne sont pas définies. Mieux vaut inciter que sanctionner, par exemple en recourant au bail vert comme cela se fait parfois.

**M. Vincent Thiébaud.** Cet amendement a été déposé par les membres du groupe La République en Marche. Compte tenu des arguments de M. le secrétaire d'État, nous proposons de le retirer.

**Mme Véronique Riotton.** Comme nous arrivons au terme de l'examen de l'article 55, je voudrais dire que si je soutiens complètement cette logique d'incitation, je reste vigilante car alors que beaucoup d'intentions ont été exprimées en matière de rénovation énergétique depuis la loi de 2009, la dynamique ne s'est pas enclenchée. Je ne crois pas qu'en l'absence de sanctions, les gens feront les choses d'eux-mêmes. M. Bertrand Pancher parle des professionnels mais ce sont justement eux qui n'ont pas lancé cette rénovation énergétique ! La France a pris des engagements forts en matière climatique. Avec un article comme celui-ci, nous passons un peu à côté de l'opportunité d'envoyer un signal très fort aux acteurs du bâtiment. Le projet de loi prévoyant un objectif de réduction de 40 % de la consommation d'énergie d'ici à 2030, il me paraîtrait important de fixer, sinon des sanctions, à tout le moins une étape intermédiaire de réduction de 15 % d'ici à 2025. Il faut être un peu plus ambitieux à l'article 55. Comptez sur moi pour retravailler certains points d'ici à la séance publique.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État chargé de la cohésion des territoires.** Si cet article est dans le projet de loi, c'est que le dispositif voté auparavant n'était pas opérant, notamment parce que les objectifs qui avaient été fixés ont été jugés disproportionnés.

On a discuté tout à l'heure de la fixation d'un objectif de 15 % à l'horizon de 2025 : il faut persévérer. La seule difficulté est que la pente de la réduction des consommations n'est pas linéaire. Ne risque-t-on pas de recréer un objectif inatteignable pour beaucoup de propriétaires tertiaires ? Qui plus est, les baux « 3-6-9 » en cours nous emportent au-delà de 2025. Enfin, je ne suis pas contre les sanctions et je ne suis pas non plus un ayatollah de l'incitation. Simplement, je me mets à la place des opérateurs : si on me dit aujourd'hui qu'il faut faire des travaux parce qu'en 2030 ou en 2040, je serai potentiellement soumis à une sanction administrative, cela ne m'incitera pas du tout à faire quoi que ce soit. Je me dirai

que si jamais je suis identifié par la police administrative et sanctionné, je ferai payer le coût de la sanction par les locataires de mon immeuble sous la forme d'une augmentation de charges du jour au lendemain – sauf à ce que la sanction soit tellement élevée qu'il me faille retirer le bien de la location. Je ne crois pas à l'efficacité de la sanction. La dynamique que nous essayons de créer au III de cet article passe par la création de cette plateforme afin que la rénovation thermique devienne un réflexe demain. C'est cette incitation non pas fiscale, mais comportementale, qu'il faut réussir à créer.

*L'amendement est retiré.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55 modifié.*

*Après l'article 55*

*La commission examine l'amendement CD86 de Mme Véronique Riotton.*

**Mme Véronique Riotton.** L'isolation de bâtiments par l'extérieur est rendue très difficile pour les bâtiments construits en limite de propriété, car elle dépend d'un accord entre les propriétaires permettant l'empiètement ou le surplomb sur la propriété voisine. Le présent amendement vise donc à instaurer un droit de surplomb du terrain mitoyen pour, et seulement pour, isoler un bâtiment par l'extérieur afin d'en réduire les consommations d'énergie. Il s'agit de faciliter ainsi la réalisation des travaux, sachant que ce dépassement ne pourrait excéder 50 centimètres et qu'il est prévu une obligation de démontage de l'ouvrage en cas de construction nouvelle. Le dispositif ne remet donc pas en cause le droit de propriété.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Si, madame Véronique Riotton, votre amendement porte une atteinte excessive au droit de propriété. Si votre voisin a le droit d'empiéter de 50 centimètres sur votre terrain pour isoler son habitation et que l'allée que vous empruntez pour accéder à votre maison n'est large que d'un mètre, comment rentrerez-vous chez vous ? Je vous propose donc de retirer l'amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

**Mme Véronique Riotton.** Je ne le retirerai pas, car il me paraît important de faciliter la réalisation de ces travaux.

**M. Vincent Thiébaud.** Compte tenu des éléments donnés par Mme la rapporteure pour avis, nous ne soutiendrons pas cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD113 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Cet amendement, auquel Mme Meynier-Millefert tient beaucoup, vise à compléter et à rendre parfaitement opérationnel le carnet numérique institué par l'article 11 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont le décret d'application n'a pas encore été publié. Il est en effet proposé d'étoffer le dispositif afin de l'adapter aux besoins actuels du secteur, notamment en définissant les responsabilités s'agissant de la création et de la mise à jour du carnet. Il s'agit de développer ainsi un outil garantissant une plus grande transparence de la performance énergétique du bâtiment, d'en améliorer le suivi et l'entretien et de mieux renseigner les acheteurs en cas de transaction, ainsi que les locataires lors de la signature du bail. L'objectif est, non pas de créer une nouvelle norme, mais bien de faciliter l'information pour libérer les bonnes pratiques et encourager les usages et les actions vertueux en faveur de la transition énergétique des bâtiments. Enfin, il convient de préciser que ce carnet numérique est un outil très attendu depuis 2015 par l'ensemble des acteurs de la construction et du logement ; il est donc nécessaire d'en assurer la mise en œuvre pleine et entière.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** En raison de leur caractère très détaillé, ces dispositions auraient peut-être davantage leur place dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation, plutôt que dans sa partie législative. Je propose donc que l'amendement soit retiré afin d'être retravaillé.

**M. Vincent Thiébaud.** Nous ne soutiendrons pas cet amendement, qui nous paraît en effet trop détaillé pour figurer dans la loi.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je vais prendre la responsabilité de le retirer ; nous le retravaillerons éventuellement avec ses cosignataires en vue de l'examen du texte en séance publique.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD119 de Mme Nathalie Sarles.*

**Mme Nathalie Sarles.** Actuellement, lorsqu'un pétitionnaire fait une demande d'isolation par l'extérieur, il doit déposer un permis de construire. Mais, si la façade empiète sur le domaine public, qu'il s'agisse d'une rue communale ou départementale, il doit demander en sus une autorisation d'occuper le domaine public. Afin d'accélérer la procédure et de faciliter ces travaux d'intérêt général, il vous est proposé d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article additionnel qui autorise, par dérogation aux dispositions de l'article L. 112-1, les dispositifs d'isolation par l'extérieur en surplomb de l'alignement, sauf dans les rues où un tel surplomb serait interdit par le plan local d'urbanisme.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Adopter cet amendement conduirait à imposer de lourdes charges administratives aux collectivités territoriales, qui devraient réaliser une cartographie des rues dans

lesquelles l'isolation par l'extérieur serait interdite. Je vous suggère donc de le retirer.

**Mme Nathalie Sarles.** J'accepte de retirer l'amendement, mais il s'agit d'un véritable problème. Les entrepreneurs qui s'engagent dans ce type de travaux – qui, on le sait, sont nécessaires – déplorent l'empilement des procédures, notamment la dissociation entre le PLU et l'autorisation d'occupation du domaine public, qui allonge les délais, voire freine la réalisation de ces ouvrages. J'entends vos arguments, madame la rapporteure pour avis, mais il me paraît important que le sujet soit abordé en séance publique.

**M. Vincent Thiébaud.** Comme la rapporteure pour avis, il me paraît nécessaire de retravailler l'amendement ; nous ne le voterons donc pas.

**M. Emmanuel Maquet.** Il s'agit d'un véritable problème. En outre, les travaux d'isolation par l'extérieur doivent respecter les préconisations des architectes des bâtiments de France et sont soumis aux contraintes liées aux périmètres classés et aux secteurs sauvegardés. Bien souvent, nous sommes sollicités à ce sujet, et nous ne savons que répondre. La question mériterait donc que nous en discutions, éventuellement avec des professionnels, afin de résoudre ces difficultés, car il y va également de la beauté de nos cœurs de ville. Je ne crois pas que nous puissions régler ce problème au détour d'un simple amendement.

**M. Alain Perea.** Dans tous les cas, les autorisations d'occupation du domaine public sont temporaires, puisque celui-ci est inaliénable, et un déclassement nécessite une enquête publique. Le sujet est donc très complexe et nécessite une réflexion plus approfondie qui ne se limite pas à la question des documents d'urbanisme.

**Mme Nathalie Sarles.** Certes, mais si les travaux d'isolation par l'extérieur empiètent sur le domaine public sans gêner la circulation, rien n'empêche que l'autorisation d'occupation soit accordée.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Cette préoccupation est manifestement partagée par plusieurs de nos collègues. Le sujet revient régulièrement dans nos discussions. Nous verrons donc si, d'ici à l'examen du texte en séance publique, il est possible de trouver des solutions intéressantes.

*L'amendement est retiré.*

*Article additionnel après l'article 55*

(article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes)

**Prorogation de l'expérimentation sur la mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau par certaines collectivités territoriales**

*La commission examine l'amendement CD24 de Mme Catherine Kamowski.*

**Mme Catherine Kamowski.** Une cinquantaine de collectivités se sont portées volontaires pour expérimenter la tarification sociale de l'eau potable proposée dans la loi du 15 avril 2013 dite loi Brottes. Cette expérimentation devait s'achever cette année. Toutefois, l'existence de nombreux tarifs différents a parfois allongé les délais d'établissement d'une telle tarification, de sorte que, dans certaines collectivités, l'expérimentation a pris un certain retard. Nous proposons donc de la proroger jusqu'à 2021 afin que l'ensemble des collectivités puissent la mener sur le même laps de temps.

**Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Vincent Thiébaud.** Nous soutiendrons cet excellent amendement.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Excellent, en effet.

**M. Vincent Thiébaud.** Et, puisque nous arrivons au terme de l'examen du texte, je remercie ceux de nos collègues qui étaient présents ce soir.

*La commission adopte l'amendement.*

\*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Nous avons achevé l'examen du projet de loi, dont je rappelle qu'il nous était soumis pour avis.

\*





## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre alphabétique)*

### **Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

M. José Caire, directeur villes et territoires durables

### **Association des petites villes de France (APVF)**

M. Pierre Jarlier, Premier vice-président délégué

Mme Emma Chenillat, conseiller finances et urbanisme

### **Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

Mme Soraya Daou, responsable du service, coordinatrice des pôles d'expertise – SEPE

### **CLER – Réseau pour la transition énergétique**

M. Romain Riollet, responsable projets efficacité énergétique

### **Fédération française du bâtiment (FFB)**

M. Hugues Vanel, président de la fédération régionale du bâtiment de Bretagne

M. Bernard Coloos, délégué général adjoint

Mme Klervi Le Lez, chargée d'études

### **Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI)**

M. Alexis Rouque, délégué général

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

### **Ministère de la cohésion des territoires**

M. Jérôme Masclaux, directeur adjoint du cabinet de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, en charge du pôle ville, urbanisme et logement

M. Samuel Deguara, directeur adjoint du cabinet et conseiller politique et parlementaire de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires

M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Romain Bordier, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction

Mme Sabine Baillarguet, cheffe de bureau des opérations d'aménagement de la sous-direction de l'aménagement durable

Mme Laetitia Mantziaras-Conreaux, cheffe de bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie de la sous-direction de la qualité du cadre de vie

M. Arnaud Longe, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

*(par ordre alphabétique)*

Conseil national de l'ordre des architectes

Mme Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacités

Fédération des industries électriques, électroniques et de communication

Fédération des services énergie environnement

France Nature Environnement