

La rénovation énergétique du bâti public, un devoir d'exemplarité



ADOBESTOCK

Le secteur public local, qui possède plus d'un quart du parc tertiaire national, a une forte responsabilité en matière de rénovation énergétique de son bâti. Les collectivités doivent donc bien maîtriser le dispositif de rénovation énergétique applicable à leur patrimoine, son champ d'application, ses obligations et les objectifs subséquents. Elles y ont aussi un intérêt particulier : outre une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, les externalités positives de ce dispositif pour les territoires sont nombreuses.

La rénovation énergétique des bâtiments s'inscrit comme une exigence et un défi, dans le cadre plus large de la lutte contre le changement climatique. Le plan Climat présenté le 6 juillet 2017 par Nicolas Hulot, alors ministre de la Transition écologique et solidaire, soulignait déjà que « l'amélioration des performances énergétiques du parc de bâtiments passe par la réduction des besoins en énergie des bâtiments, le recours à des systèmes efficaces pour limiter la consommation d'énergie et enfin le déploiement des énergies renouvelables. Seule une approche combinée de ces trois axes permettra d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés. Au niveau national, le secteur du bâtiment représente près de 45% de la consommation d'énergie finale et 27% des émissions de gaz à effet de serre : sa contribution à la transformation de notre modèle de développement pour la sobriété énergétique est impérative ».

L'efficacité énergétique des bâtiments a donc été érigée comme une priorité nationale. Cet impératif paraît d'autant plus crucial en ce qui concerne le parc des collectivités, qui constitue un véritable réservoir d'économies d'énergie avec ses 225 000 bâtiments, soit 280 millions de mètres carrés environ, représentant 27 % du parc tertiaire national. Les collectivités ont donc nécessairement, bon gré mal gré, un rôle primordial à jouer.

Un champ d'application précis

C'est l'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan », dont les dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 174-1 (1) et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), articles modifiés par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, qui a fixé le dispositif destiné à restreindre

l'empreinte environnementale desdits bâtiments.

Par définition, la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités concerne le bâti existant. Dans le cadre de ce dispositif, il s'agit pour celles-ci de rénover leurs bâtiments de telle sorte qu'ils consomment moins d'énergie, et non d'améliorer l'efficacité énergétique dans le cadre de nouvelles constructions, cette problématique étant un autre sujet, à part entière.

Ainsi que le résume l'instruction du 18 novembre 2020 relative au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales (2), « la rénovation énergétique des bâtiments publics correspond à l'ensemble des travaux réalisés sur des bâtiments départementaux, communaux ou intercommunaux visant à diminuer leur consommation énergétique. Elle ne recouvre pas en revanche la construction de bâtiments neufs, même si ceux-ci répondent à des normes énergétiques exigeantes ».

Les types de bâtiments visés

Plus précisément, dans le parc des bâtiments des collectivités, sont concernés :

- tout bâtiment hébergeant exclusivement des activités tertiaires sur une surface de plancher supérieure ou égale à 1 000 m² ;
- toutes parties d'un bâtiment à usage mixte qui hébergent ces mêmes activités sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 m² ;
- tout ensemble de bâtiments situés sur une même unité foncière ou sur un même site dès lors que ces bâtiments hébergent lesdites activités sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 m².

A contrario, sont exclus expressément de l'obligation de réduction de la consommation d'énergie les constructions ayant donné lieu à un permis de construire à titre précaire, les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments destinés au culte, ainsi que les bâtiments, parties

ou ensembles de bâtiments dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire.

Obligations datées, objectifs chiffrés et modulations à envisager

Sur le parc de bâtiments publics ainsi identifié, les collectivités ont l'obligation de mettre en œuvre des actions de réduction de la consommation d'énergie finale afin de parvenir à une réduction pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.

Ces actions doivent s'inscrire en cohérence avec les objectifs fixés par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone (3). Elles ne peuvent conduire ni à une augmentation du recours aux énergies non renouvelables, ni à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Ce parc doit atteindre, pour chacune des années 2030, 2040 et 2050, soit un niveau de consommation d'énergie finale réduit, respectivement, de 40 %, 50 % et 60 % par rapport à une consommation énergétique de référence qui ne peut être antérieure à 2010, soit un niveau de consommation d'énergie finale fixé en valeur absolue (en kWh/m²/an), en fonction de la consommation énergétique des bâtiments nouveaux de leur catégorie.

Ce dernier niveau est déterminé par un arrêté des ministres chargés de la Construction, de l'Énergie et des Outre-mer, pour chaque échéance de 2030, 2040 et 2050, sur la base d'indicateurs d'intensité d'usage de référence spécifiques pour chaque

catégorie d'activité ajustés en fonction des conditions climatiques de référence.

Des modulations au cas par cas

Les objectifs de consommation susvisés peuvent être modulés, en premier lieu, en fonction de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales relatives aux bâtiments concernés. Il s'agit des hypothèses où certaines actions susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'objectif :

– font courir un risque de pathologie du bâti, affectant notamment les structures ou le clos couvert du bâtiment ;

– entraînent des modifications importantes de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction, en contradiction avec les règles et prescriptions prévues pour les monuments historiques classés ou inscrits, les sites patrimoniaux remarquables ou les abords des monuments historiques (4), les sites inscrits ou classés (5), les constructions faisant l'objet de protections particulières par le règlement du plan local d'urbanisme applicable (6), ainsi que pour le bâtiment, immeuble ou ensemble architectural ayant reçu un label (7) ;

– ne sont pas conformes à toutes autres servitudes relatives notamment au droit des sols, au droit de propriété, à la sécurité des biens et des personnes ou à l'aspect des façades et à leur implantation.

En deuxième lieu, ces objectifs peuvent également faire l'objet d'une modulation en fonction d'un changement de l'activité exercée dans ces bâtiments ou du volume de cette activité, qui sera mise en œuvre à partir des indicateurs d'intensité d'usage

de référence spécifiques à chaque catégorie d'activités.

En troisième et dernier lieu, une modulation est possible en présence de coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation d'énergie finale. Elle devra être mise en œuvre sur la base d'une argumentation technique et financière.

Les conditions de ces trois hypothèses de modulation sont à préciser par arrêtés ministériels.

Des sanctions très graduées, un suivi par le préfet

Le suivi des performances énergétiques des bâtiments des collectivités sera assuré via les informations qu'elles devront transmettre sur lesdits bâtiments et leurs consommations, sur la plateforme Operat gérée par l'Ademe.

Du « name and shame »...

En cas de non-respect de cette obligation de transmission, la collectivité s'exposera à une mise en demeure par le préfet de la respecter dans un délai de trois mois. A défaut, il sera procédé à la publication, sur un site internet des services de l'Etat, du document retraçant les mises en demeure restées sans effet (8). Au-delà de cette pratique de « name and shame », aucune sanction n'est prévue.

Par ailleurs, en cas de non-respect non justifié de l'un des objectifs sus-analysés, le préfet pourra mettre en demeure la collectivité d'établir un programme d'actions respectant ses obligations et de s'engager à le respecter.

A défaut de transmission dudit programme d'actions dans un délai de six mois après sa pre-



■ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan ».

■ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience ».

■ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

■ Code de la construction, art. L.174-1 et suivants, R.174-1 et suivants, et R.185-2.

mière mise en demeure, le préfet pourra procéder à une seconde mise en demeure, en précisant que si le programme d'actions n'est pas transmis dans le délai de trois mois, il sera procédé à une publication sur un site internet des services de l'Etat du document retraçant les mises en demeure restées sans effet.

... à une modeste amende

En l'absence, non justifiée, de dépôt d'un programme d'actions auprès du préfet à la suite de cette seconde mise en demeure, celui-ci pourra prononcer une amende administrative au plus égale à 7 500 euros.

L'intérêt de la mise en œuvre du dispositif par les collectivités

Les collectivités sont particulièrement concernées par le dispositif de rénovation énergétique dès lors que le parc des ●●●

●●● bâtiments leur appartenant constitue un poste conséquent de consommation d'énergie (chauffage, eau chaude, éclairage, etc.) du fait de son importance et de sa diversité (établissements d'enseignement, établissements de santé, équipements sportifs et culturels, mairies, etc.). Les collectivités ont donc un intérêt particulier à la rénovation énergétique de leur patrimoine.

Externalités positives

Par ailleurs, dans un souci de résilience face aux conséquences à venir du changement climatique, le respect des objectifs fixés par le législateur devrait, en sus, permettre aux collectivités d'assurer une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement,

avoir un effet levier sur l'emploi et l'activité économique au niveau local grâce aux chantiers de rénovation, moderniser les bâtiments publics et ainsi améliorer l'accueil du service public. A titre d'illustration, la rénovation énergétique des bâtiments scolaires est susceptible d'avoir un effet positif sur la santé des enfants qui y seront accueillis dans de meilleures conditions (acoustiques, air, températures, etc.) facilitant leur réussite scolaire.

En d'autres termes, ce dispositif devrait permettre à l'ensemble des collectivités de réduire leur facture énergétique et leurs dépenses de fonctionnement, d'améliorer le confort d'usage et de valoriser leurs biens immobiliers (9).

Un rôle d'exemplarité

Enfin, au-delà de l'impact positif de ce dispositif sur les collectivités, ces dernières ont un vrai rôle à jouer en donnant l'exemple. Leur engagement devrait, en effet, permettre d'impulser une dynamique de rénovation énergétique sur l'ensemble de leurs territoires, contribuant ainsi à une efficacité énergétique des bâtiments en général.

(1) Ancien article L.111-10-3 du CCH.

(2) NOR: TERC2030398J/BO MTES - MCTRCT du 16 décembre 2020.

(3) Article L.222-1 B I. du code de l'environnement: «1. - La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée "stratégie bas carbone", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à

moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi prévue à l'article L.100-1 A du code de l'énergie (...). Cette stratégie complète le plan national d'adaptation climatique prévu à l'article 42 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.»

(4) Articles L.611-1 et suivants du code du patrimoine.

(5) Articles L.341-1 et suivants du code de l'environnement.

(6) Articles L.151-18 et L.151-19 du code de l'urbanisme.

(7) Article L.650-1 du code du patrimoine.

(8) Article R.185-2 du CCH.

(9) Etude d'impact, projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, NOR: ERL1805474L.

Par Barbara Rivoire, avocate associée, Sensei avocats

VOTRE VILLE LEUR VIE

Restauration collective, produits d'entretien, animaux liminaires ou de compagnie...

Votre ville agit-elle pour les animaux ?

UNE VILLE pour les animaux !

Notre observatoire propose à chaque ville une liste d'objectifs ambitieux visant à améliorer la condition animale par les compétences municipales. À partir de cette liste, L214 encourage, interpelle, accompagne et évalue les municipalités.

Rendez-vous sur : politique-animaux.fr/villes ou flashez ce QR code pour en savoir plus.

L214 POLITIQUE & ANIMAUX

politique-animaux.fr/villes