

ISOLATION THERMIQUE PAR L'EXTÉRIEUR : DEUX ANS DE COMBAT, DE LA LOI AU DÉCRET

JULIEN LACAZE, vice-président

Le 18 juin 2014, notre combat contre l'isolation thermique par l'extérieur (ITE) du bâti ancien débutait par ces tweets, répondant à la diffusion par le ministère de l'Écologie d'un avant-projet de texte : « *Projet de loi pour la transition énergétique : les articles 4 et 6 sont dangereux pour le patrimoine !* » et « *Problème de l'isolation par l'extérieur des bâtiments anciens* ».

Un projet de loi inquiétant

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, confirmant les craintes de l'association, fut déposé à l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014. Dans son exposé des motifs¹, Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, affirmait rechercher tout à la fois « *une croissance qui lutte contre le réchauffement climatique, combat le chômage et réduit la facture énergétique de la France* ».

Précisant sa pensée, la ministre expliquait qu'« *afin de lever ces freins et d'atteindre les 500 000 rénovations lourdes par an d'ici 2017, des dérogations sont instaurées aux règles d'urbanisme en cas de travaux d'isolation par l'extérieur d'un bâtiment en saillie des façades ou de rehaussement des toitures [...], afin que le permis de construire, le permis d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne puissent s'opposer à la réalisation d'une isolation. [...] Certaines dispositions des documents d'urbanisme peuvent en effet constituer un frein à la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique de l'enveloppe des bâtiments* » et notamment « *les exigences en termes d'aspect extérieur du bâtiment, d'emprise au sol ou encore d'implantation des constructions.* » On ne pouvait attaquer plus violemment le patrimoine bâti.

La ministre précisait, cependant, que « *la dérogation ne sera pas applicable dans les secteurs sauvegardés, pour les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou adossés à un immeuble classé, pour un immeuble protégé et sur des périmètres délimités par délibération du conseil municipal* », c'est-à-dire sur une portion extrêmement réduite du territoire.

Mais « lever les freins » à l'isolation par l'extérieur n'était pas suffisant. Le projet de loi prévoyait en outre, afin d'optimiser le « *gisement de bâtiments à rénover* », une « *obligation de réaliser une isolation par l'extérieur lors d'un ravalement de façade* », ainsi que « *l'obligation de réaliser une isolation de la toiture ou des combles lors de la réfection de celle-ci* ».

Tout ceci était confondant de légèreté, le projet de loi réduisant les bâtiments à de simples machines écologiques à habiter, niant leurs spécificités culturelles, architecturales, historiques, régionales, se plaçant en cela dans le sillage de l'éradication des menuiseries anciennes par le PVC...

La ministre oubliait cependant de préciser, dans sa fougue, que le texte renvoyait à un « décret en Conseil d'État » déterminant « *les catégories de bâtiments existants qui font l'objet, lors de travaux de ravalement importants, d'une isolation de la façade [...] excepté lorsque celle-ci n'est pas réalisable techniquement ou juridiquement ou qu'il existe une disproportion manifeste entre ses avantages et ses inconvénients de nature technique, économique ou architecturale* ». Ainsi le texte, marqué par un esprit de système évident, n'excluait pas toute évolution, à condition d'être amendé.

L'action des associations au Sénat

Partant de ce constat, les associations du «G8 patrimoine », emmenées par la SPPEF, allaient obtenir des évolutions substantielles.



Chapelle Sainte-Marguerite de Sainte-Agathe-la-Bouteresse (Loire) avant isolation par l'extérieur.



Même chapelle après...

Nos propositions d'amendements furent mises en ligne le 15 décembre 2014², inaugurant la rubrique «lobbying» du site de l'association. À la même époque, un fonctionnaire souhaitant rester anonyme nous fit parvenir une photographie de la chapelle Sainte Marguerite de Sainte-Agathe-la-Bouteresse (Loire), avant et après son isolation par l'extérieur. Elle allait

devenir l'icône du combat et faire l'objet de la carte de vœux de la SPPEF pour 2015, adressée à l'ensemble des autorités patrimoniales, aux préfets, à certains députés et sénateurs...

Les associations furent auditionnées le 14 janvier 2015 par la commission de la Culture du Sénat, que représentaient la sénatrice Françoise Férat, rapporteur du texte pour avis, et Jean-Pierre Leleux, sénateur des Alpes-Maritimes.

Les associations soulignaient tout d'abord unanimement les risques de banalisation du petit patrimoine soumis à cette technique d'isolation et les destructions qu'elle suppose, les éléments de modénature et de décor étant préalablement bûchés afin de permettre la fixation de plaques isolantes (souvent en polystyrène) sur lesquelles pouvaient être collés des ersatz de moulures enrobés de résine. Maisons Paysannes de France insistait sur les risques de pathologies pour le bâti ancien isolé par l'extérieur. La SPPEF donnait, pour sa part, lecture d'une circulaire du ministère de l'Écologie du 22 juillet 2013, soulignant le revirement subit de sa politique : «l'année 1948 est usuellement la date qui marque le début de l'utilisation massive des matériaux industriels. Les bâtiments « anciens » sont justement définis comme les bâtiments construits avant 1948. Ces bâtiments bénéficient de performances énergétiques relativement bonnes, proches des constructions du début des années 1990. Le renouvellement d'air, qui a en particulier pour objectif de réguler le taux d'humidité, s'y fait par les défauts naturels d'étanchéité » (art. 5. 2. 4)³. Ainsi, un an jour pour jour avant le dépôt du projet de loi par le ministère de l'Écologie, sa doctrine était toute autre !

Enfin, toutes les associations présentes s'accordaient sur le fait que le bâti ancien, naturellement écologique, pouvait être amélioré dans ses performances par une isolation de ses combles (plutôt que par surélévation des toitures), contribuant également, en dégageant de la surface habitable, à la politique gouvernementale du logement.

À l'issue de l'audition, la Commission de la Culture du Sénat sollicita des projets d'amendements de la part du « G8 patrimoine », qui adopta les textes rédigés depuis décembre par la SPPEF.

Des amendements prometteurs

Le premier de ces amendements, destiné à irriguer l'ensemble du texte, affirmait que les «travaux de rénovation énergétique » devaient « tenir compte des spécificités énergétiques et architecturales du bâti

Photo : Sites & Monuments

Photo : Sites & Monuments

existant ». Cette précision venait aussi guider le décret d'application devant déterminer « *les catégories de bâtiments* » concernées par l'obligation. Le décret pouvait ainsi, sur un double fondement thermique et esthétique, en exclure les bâtiments construits avant 1948.

Cet amendement, adopté le 21 janvier 2015 par la commission de la Culture du Sénat avec un exposé des motifs réécrit⁴, fut retenu le 27 janvier 2015, dans sa rédaction de la SPPEF, par la commission des Affaires économiques, saisie à titre principal. Notamment déposé par la sénatrice Marie-Pierre Monier (Drôme) et les membres du groupe socialiste, il faisait référence à l'année 1948, et affirmait : « *les spécificités architecturales du bâti ancien – facteur d'attractivité pour notre pays – ne sauraient être sacrifiées à des considérations purement énergétiques* »⁵. Il appartient aujourd'hui à l'article 14 de la loi sur la transition énergétique.

Deux autres amendements de la SPPEF, adoptés le 21 janvier 2015 par la commission de la Culture du Sénat, proposaient, pour l'un, de ne permettre une dérogation automatique aux documents d'urbanisme que pour le seul bâti postérieur à 1948⁶ ; pour l'autre, de limiter le caractère obligatoire des isolations par l'extérieur aux édifices construits après 1948⁷.

La commission des Affaires économiques, à qui ces propositions furent soumises le 27 janvier 2015, préféra leur substituer d'autres amendements. Le premier, astucieusement conçu, remplaçait la dérogation automatique aux documents d'urbanisme par une dérogation au cas par cas, sur « *décision motivée* » du maire (actuel article 7 de la loi). C'était rendre leur pouvoir aux édiles, qui élisent les sénateurs...

Les plans locaux d'urbanisme et les maires n'étant cependant pas nécessairement armés contre ce nouveau mode d'isolation, il convenait d'agir également contre son caractère obligatoire. Alors que le texte imposait, à l'occasion de travaux importants de ravalement, une « *isolation de façade* », la Commission de l'Économie rendit obligatoire une « *isolation* », sans plus de précision (actuel article 14 de la loi). Ainsi, Ladislav Poniatowski, rapporteur de la Commission des Affaires économiques du Sénat, explique qu'« *il n'est pas souhaitable d'imposer dans la loi le recours à une technique de rénovation précise. [...] Les propriétaires doivent avoir le choix ! Mon amendement fait donc référence de façon générique à des travaux d'isolation, afin de n'exclure aucune possibilité.* »⁸ Le rapporteur put ainsi demander le retrait de notre amendement limitant l'obligation d'isolation aux bâtiments postérieurs à 1948 en invoquant sa « *satisfaction*

partielle ». Mais, si « *l'isolation par l'extérieur* » n'était plus la seule méthode prescrite, une « *isolation* » n'en demeurait pas moins obligatoire lors de « *travaux de ravalement importants* », ce qui donnait l'avantage, pour ne pas dire plus, aux isolations par l'extérieur. Le décret d'application pouvait cela dit parfaitement exclure cette technique pour la catégorie des bâtiments antérieurs à 1948⁹.



Maison située à Colombes (Hauts-de-Seine) après isolation par l'extérieur. DR

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte fut en définitive promulguée le 17 août 2015 et publiée le lendemain au *Journal officiel*.

L'avertissement du Conseil constitutionnel

L'article 6 de la loi, prévoyant qu'« *à partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation* », tendait à multiplier les isolations par l'extérieur. Saisi par certains députés, le Conseil constitutionnel l'invalida le 13 août 2015 au motif, qu'aux termes de « *l'article 2 de la Déclaration de 1789 [...], les atteintes portées [au droit de propriété] doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » et, qu'en l'occurrence, « *le législateur n'a pas suffisamment défini les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de disposer de son bien* ». C'était subordonner le caractère obligatoire des travaux d'isolation à un encadrement strict.

L'isolation par l'extérieur revient dans le décret

Entre novembre et décembre 2015¹⁰, la SPPEF, Maisons Paysannes de France et l'Association pour la Sauvegarde de la Maison Alsacienne furent conviées à trois réunions préparatoires en vue de l'élaboration du décret. Elles eurent la surprise de découvrir dans le projet une obligation générale d'isolation qui, compte tenu de la rédaction du texte, désignait celles faites par l'extérieur, sans distinguer selon les modes de construction. Un mécanisme



Maison située dans le département de l'Yonne avant isolation par l'extérieur. DR

surprenant d'exonération de l'obligation en cas de « disproportion manifeste » avait également été imaginé : un propriétaire devait « justifier, par une note argumentée, rédigée par un architecte, de la valeur patrimoniale ou architecturale de cette façade et du risque encouru ». En d'autres termes, il fallait payer pour s'exonérer de l'obligation en demandant à un architecte, juge et partie, de refuser un dossier potentiel.

La SPPEF rédigea, au nom des associations consultées, une mouture amendée du décret, communiquée au ministère le 10 décembre 2015. L'obligation d'isoler par l'extérieur était limitée au bâti postérieur à 1948, tandis qu'une consultation des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) était imposée pour toute isolation par l'extérieur ; les monuments protégés, auxquels étaient adjoints les bâtiments labellisés « patrimoine du XX^e siècle », bénéficiaient d'une exemption pure et simple, sans avoir à démontrer une incompatibilité patrimoniale avec l'obligation d'isoler.

On put entendre, lors de ces réunions, de multiples références à la COP 21, qui venait de s'achever à Paris, une association écologiste expliquant même, en substance, que « les maisons seront moins belles, mais que la

planète serait sauvée ». Le ministère proposa d'éditer un « guide » de l'isolation – sans valeur obligatoire –, ce qui permit à la SPPEF de répliquer qu'il ne serait jamais respecté, comme celui préconisant, sur le site du ministère, la conservation des croisées anciennes par un système de double fenêtrage¹¹. Le ministère de la Culture fut représenté à une seule de ces réunions par une chargée de mission qui ne prononça pas un mot... La SPPEF et Maisons Paysannes de France gagnèrent cependant d'importants soutiens parmi les représentants des artisans et des assureurs et les consultations, qui devaient se poursuivre en janvier 2016, furent ajournées *sine die*. Commença alors la consultation du public, dûment averti par nos soins, dont le ministère¹² ne tint pas plus compte.

Le décret « relatif aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de façade », presque inchangé par rapport à sa première mouture de novembre 2015, fut finalement adopté le 30 mai 2016 et publié le lendemain au *Journal officiel*¹³, faisant débiter un délai légal de contestation de deux mois.



Même maison après isolation par l'extérieur. DR

Le recours des associations contre le décret

Le 27 juillet 2016, la SPPEF, agissant pour le compte de quatre associations du « G8 patrimoine » (Maisons Paysannes de France, Vieilles Maisons Françaises, Patrimoine Environnement et la Demeure Historique), fit adresser, *via* son avocat, une demande de retrait du décret au Premier ministre.

Les griefs étaient multiples et étayés : non-conformité au principe constitutionnel d'intelligibilité de la norme ; violation de la loi sur la transition énergétique par le rétablissement, en pratique, d'une obligation d'isolation par l'extérieur ; absence de définition des catégories de bâtiments à isoler prévues par la loi ; possibilité inopérante d'exonération de l'obligation en cas de « disproportion



Maison à colombages de Tourville-la-Campagne (Eure) avant isolation par l'extérieur. DR



La même après... DR

manifeste» ; non-respect du principe constitutionnel de proportionnalité entre l'atteinte au droit de propriété et l'avantage escompté ; enfin, *last but not least*, absence de signature du décret par le ministre de la culture au titre de ses compétences en matière de patrimoine et d'architecture !

L'action médiatique

Notre association rédigea, dans la foulée, un communiqué de presse diffusé le 29 juillet auprès de ses amis journalistes, demandant notamment à ce que « *des catégories de bâtiments soient définies par le décret – par date ou par matériaux mis en oeuvre* » et s'achevant par le paragraphe suivant : « *Devant cette menace inédite pour notre cadre de vie, et dans l'attente d'évolutions, la SPPEF- Sites & Monuments et les associations nationales de protection du patrimoine reconnues d'utilité publique du «G8 patrimoine» demandent au Premier Ministre de réformer son décret. À défaut, elles sont déterminées à saisir le Conseil d'État de sa légalité, convaincues qu'aucune relance durable – puisque c'est l'objectif principal du décret contesté – ne peut résulter de l'enlaidissement de notre pays.* » Le communiqué était assorti d'une série de 22 photographies avant / après isolation, collectées sur des sites d'entrepreneurs, dont celle d'une charmante maison à colombages de Tourville-la-Campagne (Eure) disparaissant sous un bardage isolant. Elle devint la nouvelle icône du combat.

Suite à la diffusion de notre communiqué, *Le Canard enchaîné* du 17 août 2016 titrait en une : « *Travaux d'isolation : les résultats fous d'une réglementation folle* » et reproduisait les illustrations de cette maison normande. Hervé Liffra y analysait avec beaucoup de réalisme les mécanismes économiques que le décret, devant « *générer un supplément de chiffre d'affaire de 400 à 800 millions d'euros par an* » pour le BTP, ne manquerait pas de libérer. Une collaboratrice de Ségolène Royal admettait, à ce propos : « *C'est vrai que la balance n'est pas très égale entre les entrepreneurs et les petits*

propriétaires, mais il faut savoir ce que l'on veut... »¹⁴. Cette première publication était notamment suivie par un article du *Moniteur*¹⁵, rapportant une étonnante réaction du cabinet de la ministre : « *Car, c'est bien là la véritable crainte des défenseurs du patrimoine : voir les professionnels du bâtiment proposer des solutions d'isolation thermique par l'extérieur clé en main inadaptées au bâti à des propriétaires incapables de s'y opposer. Un point de vue qui, juge l'entourage de Ségolène Royal, 'laisse planer un doute important et assez désobligeant sur la probité des entreprises du bâtiment et sur la capacité des propriétaires à défendre leur propre patrimoine'* » ! Mais était-il bien normal de devoir se « *défendre* » contre un texte mal rédigé ?



Isolation par l'extérieur en cours faisant disparaître chaînages et modénatures. DR

*La Tribune de l'Art*¹⁶, *Le Figaro*¹⁷, *Le Journal des Arts*¹⁸, *Ouest France*¹⁹, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*²⁰, le journal télévisé de TF1²¹ (grâce à l'entremise notre administrateur, Robert Werner) consacrèrent également un article ou un sujet à cette question, supports immédiatement diffusés sur nos réseaux sociaux. Le reportage du 13 h de Jean-Pierre Pernaut provoqua l'envoi d'un chauffeur ministériel porteur d'une missive contestant le caractère obligatoire de l'isolation par l'extérieur, au motif que

les propriétaires restaient libres d'entreprendre ou non des travaux de ravalement... Ce qui fit dire au présentateur : « Elle joue sur les mots ».

À la suite de la conférence de presse tenue par notre association le 13 septembre 2016, un article du *Monde* du 17 septembre, intitulé « Tous unis pour sauver la façade », prenait le relais. Florence Evin y recueillait notamment une réaction de l'ancien ministre de la Culture Jack Lang²² : « C'est scandaleux, l'environnement oui, mais pas au détriment de l'Histoire. Je reproche depuis longtemps aux militants de l'écologie, que par ailleurs je respecte, de ne jamais inclure dans leurs exigences la beauté, l'harmonie, la culture. Recouvrir les façades, c'est banaliser, standardiser, c'est en soi source de laideur, de tristesse ». L'entourage de la ministre reconnaissait, à cette occasion, la réalité de « l'émoi » suscité et le « manque de clarté » du décret.

Poursuivant son enquête, *Le Canard enchaîné*, sous le titre « Ségolène bétonne », commentait, à la une de son édition du 21 septembre 2016, un communiqué des professionnels intéressés par le décret²³. Il s'agissait bien de relancer l'activité à très court terme, sans se soucier des conséquences économiques de l'enlaidissement généralisé de la France qu'il pouvait provoquer.

Ultime volte face avant négociation, le ministère se retranchait derrière un arrêté de mai 2007²⁴ (qui ne peut évidemment être comparé à un décret pris en Conseil d'État), texte en outre aujourd'hui mis en révision et attaqué par les lobbys pro-isolation sur le fondement d'une directive européenne, afin d'« aligner les normes thermiques des bâtiments existants sur celles appliquées actuellement pour les bâtiments neufs ».²⁵

Les faiblesses conceptuelles du discours des zélateurs de l'isolation thermique par l'extérieur, présentée comme un remède à tous nos maux, apparaissent aujourd'hui au grand jour. Loi relative à la transition énergétique ou loi pour la croissance ? Peut-être fallait-il choisir... et réfléchir.

Notes

1. Assemblée nationale, projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, n° 2188, déposé le 30 juillet 2014.

2. Voir <http://www.sppef.fr>, rubrique « Lobbying », 15 décembre 2014, « Loi transition énergétique - Amendements de la SPPEF (isolation par l'extérieur) ».

3. Circulaire du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie du 22 juillet 2013 (NOR : ETL1317124C), art. 5. 2. 4.

4. Amendement n° COM-712 déposé le 22 janvier 2015 par Mme Férat au nom de la Commission de la Culture. Au cours de l'examen de l'amendement par la Commission de la Culture, la sénatrice Férat expliqua : « Sans être énergivore », un bâtiment ancien n'atteindra ainsi jamais le seuil de « l'énergie positive » et il serait illusoire de lui fixer cet objectif ».

5. Amendement n° COM-212 déposé le 16 janvier 2015 par Mmes Monier, Cartron et D. Michel, MM. D. Robert, Aubey, Roux et les membres du Groupe socialiste et apparentés ; Amendement identique n° COM-274 déposé le 16 janvier 2015 par Mme Loisier, MM. Canevet et Guerriau, Mme Gatel et M. V. Dubois.

6. Amendement n° COM-711 déposé le 22 janvier 2015 par Mme Férat au nom de la commission de la culture.

7. Amendement n° COM-713 déposé le 22 janvier 2015 par Mme Férat au nom de la commission de la culture.

8. Sénat, Comptes rendus de la Commission des Affaires économiques, 27 janvier 2015, Transition énergétique pour la croissance verte, examen du rapport et du texte de la commission.

9. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015, p. 14263.

10. Une réunion table ronde fut notamment organisée les 23 novembre 2015 et 16 décembre 2015 au sein des services du ministère à la Défense.

11. Voir <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Amelioration-thermique-du-bati.html>, fiche ATHEBA intitulée « Les ouvertures dans le bâti ancien ».

12. Une copie des mails adressés pas nos adhérents et sympathisants dans ce cadre est conservée à la SPPEF.

13. Décret n° 2016-711 du 30 mai 2016 relatif aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou d'aménagement de locaux en vue de les rendre habitables, JORF n° 0125 du 31 mai 2016, texte n° 36.

14. Hervé Liffra, « Un décret Royal met en péril le patrimoine », *Le Canard enchaîné* n° 4999 du 17 août 2016, p. 1 et 4.

15. Fabien Renou, « Patrimoine : le ton monte au sujet de l'isolation par l'extérieur », *Le Moniteur* du 19 août 2016.

16. Didier Rykner, « 90% de la France menacée par un décret scélérat », *La Tribune de l'Art*, 26 juillet 2016.

17. Alix Fieux, « Ce nouveau décret pourrait nuire à notre patrimoine », *Le Figaro* du 18 août 2016.

18. Margot Boutges, « Isolation extérieure : un décret ambigu », *Le Journal des Arts* n° 462 du 2 septembre 2016, p. 10.

19. Even Vallerie, « Isolation par l'extérieur enlaidissement en vue ? », *Ouest France* n° 21936 du 1^{er} septembre 2016, p. 4.

20. P.M., « Maisons à colombages : le décret qui fâche », *Les Dernières nouvelles d'Alsace* n° 48152 du 4 septembre 2016, p. 18.

21. Jean-Pierre Pernaut, Journal télévisé de 13 h du 30 août 2016.

22. Florence Evin, « Tous unis pour sauver la façade », *Le Monde* n° 22294 du 17 septembre 2016, p. 17.

23. Hervé Liffra, « Ségolène bétonne », *Le Canard enchaîné* n° 5004 du 21 septembre 2016, p. 1. Le lobby en question est le « CLER - réseau pour la transition énergétique ».

24. Arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants, article 2

25. Communiqué du CLER du 17 mai 2016.