

N° 392865
Syndicat français de
l'industrie cimentière

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 24 février 2017
Lecture du 17 mars 2017

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

L'arrêté du 19 juin 2015 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation est attaqué en ce qu'il met fin à l'interdiction qui était inscrite dans un arrêté de 1986 de réaliser en bois les parements des façades des immeubles les plus exposés au risque incendie (c'est-à-dire les immeubles de plus de 28 mètres de hauteur ou de plus de quatre niveaux sans accès par échelle depuis une voie de circulation).

Vous connaissez la volonté des pouvoirs publics de développer le recours au bois dans la construction : au contentieux, un précédent recours du même syndicat français des industries cimentières a conduit à votre décision de censure du 26 décembre 2013, n° 361866, comme suite à la déclaration d'inconstitutionnalité de la disposition législative donnant compétence au gouvernement pour fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois (décision 2013-317 QPC).

La fédération de l'industrie du béton nous semble recevable à intervenir à l'appui de la présente requête, au vu des enjeux découlant de la possible substitution du bois au béton dans certains éléments de construction, tels que les parements de façade ici en cause.

La révision des règles applicables à la protection des bâtiments contre le risque incendie était engagée depuis plusieurs mois, et était d'ailleurs présentée comme l'une des 50 mesures de simplification préconisées par le Conseil de simplification en avril 2014, lorsque l'arrêté attaqué a été pris en juin 2015, au mépris nous dit-on du travail entrepris avec les professionnels, contre l'avis de l'Association des industries des produits de la construction et quelques jours avant la séance du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique au cours de laquelle elle devait être examinée.

Il se trouve que l'arrêté a été adopté alors que le comité d'étude et de classification des matériaux de construction par rapport au danger d'incendie, créé en 1949 et mentionné à l'article R.121-6 du code de la construction, n'existait plus ; et que la consultation du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique n'était pas encore rendue obligatoire.

Il est pour le moins dommage que, sur un sujet aussi technique et comportant des enjeux économiques non négligeables, le ministre n'ait pas attendu que le Conseil nouvellement créé et qui devait examiner le projet lors d'une séance déjà programmée ait pu procéder à cet examen.

Cependant, ce n'est pas pour autant constitutif d'une illégalité, puisque l'absence d'obligation de consultation implique que l'autorité administrative peut prendre la décision sans attendre l'avis demandé (Section, 28 avril 1967, *Fédération nationale des syndicats pharmaceutiques de France*, p.180 et 27 février 1981, *Syndicat des personnels CGT du ministère de l'Industrie*, au recueil).

Nous ne croyons pas non plus que le peu de consistance des six lignes de la fiche d'impact, pour regrettable qu'il soit, justifie une censure de l'arrêté au titre de la légalité externe, aucun texte législatif ni réglementaire n'imposant d'étude d'impact des projets d'arrêtés. Par une décision du 9 juillet 2007, *Syndicat EGF BTP*, n° 297711, aux conclusions de Nicolas Boulouis, vous avez jugé que la méconnaissance des recommandations figurant dans les circulaires du Premier ministre sur la qualité de la réglementation ne pouvait utilement être invoquée pour soutenir qu'un décret serait irrégulier faute d'avoir donné lieu à une étude d'impact, ce qui nous paraît transposable en l'espèce, pour l'application de la circulaire du 17 juillet 2013.

Sur le fond, cependant, l'absence d'étude préalable formalisée n'est pas sans poser question, alors que comme le souligne le syndicat requérant l'article R. 111-13 du code de la construction et de l'habitation dispose que « les matériaux des bâtiments d'habitation doivent permettre la protection des habitants contre l'incendie ».

La levée de l'interdiction de l'usage du bois dans les parements de façade méconnaît-elle cette obligation de protection des habitants contre l'incendie ?

Il nous semble que vous devez vous en tenir à un contrôle restreint sur l'appréciation du risque lié à l'usage du bois en cas d'incendie, à l'instar de ce que vous retenez pour juger des risques présentés par d'autres produits, par exemple pour des substances pharmaceutiques (Section 27 avril 1951, *Société Toni*, p.236 ; 8 janvier 1971 *Ischlondsky et société des laboratoires Biodyne*, p.8), ou encore pour apprécier la dangerosité d'un insecticide pour les abeilles (29 décembre 1999, *Société Rustica Prograin Génétique*, n° 206687, aux tables).

La plupart de ces décisions sont rendues sur la légalité de mesures d'interdiction de ces produits - mesures sur lesquelles vous semblez avoir admis un contrôle de proportionnalité (7 février 2007, *Société PPN SA*, n° 292615, au recueil), alors que cela n'a longtemps pas été le cas (cf. *Société Rustica Prograin Génétique* précitée avec les conclusions du président Stahl). Ici il s'agit non d'imposer mais de lever une interdiction, ce qui peut créer ou du moins aggraver un risque.

Mais en tout état de cause, vous vous en tenez aussi dans ce cas à un contrôle restreint dès lors que la critique porte sur l'appréciation du risque, par exemple sur l'appréciation de la dangerosité d'une substance ayant conduit à la *soustraire* du régime des substances vénéneuses (15 mai 2002, *Association « Choisir la vie »*, au recueil).

De même ici, ce qui est critiqué à l'appui des requêtes est moins la mesure, par elle-même, levant l'interdiction de l'usage du bois (même si c'est la décision attaquée), que l'appréciation portée sur la réaction au feu et la résistance du bois en cas d'incendie. Ce qui conduit à notre avis à faire application de la jurisprudence sur le caractère restreint de votre contrôle sur l'appréciation de la dangerosité d'un produit.

Qu'en est-il donc de ce risque ?

Le SFIC et la Fédération de l'industrie du béton expliquent que le bois présente un risque spécifique en cas d'incendie, ce qui n'étonnera pas. Ils soutiennent que sa combustibilité et le dégagement de gaz et de fumées en cas d'exposition à de fortes températures ne sont pas pris en compte par les normes actuelles de résistance au feu, conçues pour des matériaux de construction de nature minérale, non combustibles. La norme « feu ISO 834 » correspond à des essais de résistance au feu suivant une courbe de températures inférieures à celles observées en cas de combustion de matériaux en bois : d'après la Fédération, la vitesse de combustion d'une structure en bois serait sous-estimée de 40 à 60% dans ces tests, alors que la mesure de la résistance consiste précisément à évaluer le temps durant lequel, en situation d'incendie, les éléments de construction peuvent continuer à remplir leur fonction, de stabilisation de l'ouvrage, de portance, d'étanchéité ou encore de coupe-feu.

Le ministre fait valoir que l'arrêté attaqué ne porte pas sur l'usage du bois dans la structure des bâtiments, mais seulement sur son utilisation pour le parement en façade d'immeuble – ce à quoi les requérants répliquent qu'une façade peut être un élément porteur et participer de ce fait à la structure de l'immeuble.

De façon plus convaincante, le ministre explique que la suppression de l'interdiction du bois pour cet usage vise à « mettre sur un même pied d'égalité tous les matériaux », sans concéder quoi que ce soit en termes de protection contre l'incendie puisque l'utilisation du bois ne sera possible que s'il répond aux mêmes exigences que les autres matériaux en termes de réaction et de résistance au feu : le même degré de sécurité en cas d'incendie est exigé pour tous les matériaux.

A cet égard, il insiste sur le fait que les tests portent bien non seulement sur la résistance au feu mais aussi sur la réaction au feu, c'est à dire notamment sur la participation du matériau au feu auquel il est exposé, par sa propre décomposition (dans le cas du bois par sa propre combustion). Cette réaction peut fortement varier selon l'essence utilisée et le traitement du bois, vernis ou non, couvert de plâtre ou non : ce qui compte, encore une fois, c'est que seuls les matériaux offrant la plus grande sécurité, classés en M3 sinon en M2, sont autorisés en parement de façade, qu'ils soient ou non en bois. Un assemblage à base de bois ne justifiant pas d'un classement M3 pour ce qui est de sa réaction au feu ne pourra pas être utilisé.

S'agissant des tests de résistance, le ministre ne répond pas directement à la critique qui leur est faite de ne pas tenir compte de la combustibilité du bois dans la courbe de températures qui est prédéfinie, et maintenue à ces niveaux de façon artificielle, par des ajustements au moyen de brûleurs. Cependant, il fait valoir que ces tests ont été complétés par des essais en condition réelle, de propagation du feu par l'extérieur des façades en bois, avec des températures bien plus élevées que celles de la courbe retenue pour les tests ISO 834 (essais « LEPIR ») : « ces tests en condition réelle [menés depuis 2012] permettent de confirmer l'absence de dangerosité quant à l'utilisation du bois comme élément de façade ».

Si vous l'admettez, vous ne pourrez qu'écarter l'argument des requérants renvoyant aux réglementations en Norvège et en Allemagne, où nous dit-on la levée des restrictions à l'utilisation du bois dans la construction s'est accompagnée d'exigences renforcées en termes de niveau de résistance au feu. Sauf à admettre que les essais seraient faussés et qu'ils ne rendraient nullement compte de la réalité de la réaction et de la résistance au feu des matériaux en bois, ce qui nous semble contredit par les tests en condition réelle dont le ministre fait état, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait imposer des mesures complémentaires restrictives en cas d'utilisation du bois à peine d'illégalité. Il n'est pas démontré que l'application de la réglementation générale des matériaux de construction ne suffit pas à répondre à l'impératif de protection des habitants contre l'incendie.

Compte tenu de la réponse du ministre à la mesure d'instruction, nous ne pensons donc pas que vous soyez en mesure de caractériser une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité administrative sur ce point,

PCMNC au rejet de la requête.