



N° 953

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI, modifiée par le Sénat, *visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation* (n° 56),

PAR M. Damien MESLOT,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2535, 2554 et T.A. 486 (12^e législature).

56.

Sénat : 22 (2005-2006), 116 et T.A. 59 (2006-2007).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II.— EXAMEN DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> (articles L. 129-1 à L. 129-7 du code de la construction et de l'habitation) : Modification de l'architecture du code de la construction et de l'habitation.....	9
<i>Article 2</i> (articles L. 129-8 [nouveau], art. L. 129-9 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Obligation d'installation et d'entretien d'un détecteur de fumée	9
Article L. 129-8 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation.....	10
Article L. 129-9 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation.....	10
<i>Article 4</i> : Entrée en vigueur différée et rapport gouvernemental	10
TABLEAU COMPARATIF	13

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation avait été votée en première lecture par l'Assemblée nationale à l'automne 2005. Elle marquait la volonté des députés de réagir face à une succession d'incendies domestiques, comme autant de drames qui auraient pu être évités grâce à un minimum de précaution.

Des exemples étrangers prouvent en effet que les décès consécutifs à des incendies domestiques et à l'asphyxie par les fumées ne traduisent pas une manifestation de la fatalité. Les pays anglo-saxons ont notamment montré qu'une généralisation des détecteurs d'incendie dans les habitations réduit fortement les cas de mortalité. Or, en France, ce taux d'équipement demeure ridiculement bas, inférieur à l'époque à un pour cent.

Les pouvoirs publics avaient alors résolu de réagir. Le Gouvernement s'était engagé à conduire des campagnes de sensibilisation contre les risques domestiques et à inciter davantage la population à prévenir le danger d'incendie. Le Parlement, pour sa part, a pris l'initiative de légiférer pour rendre les détecteurs de fumée partout obligatoires.

Dix-huit mois après l'approbation de l'Assemblée nationale, le Sénat s'est à son tour prononcé sur la proposition de loi le 25 janvier 2007. Les arguments en sa faveur ont prévalu : les sénateurs soutiennent le principe d'une installation obligatoire et n'ont souhaité modifier que ses modalités d'application. Les articles 3 et 3 *bis* du texte, modifiant le code des assurances, ont été votés en termes identiques et ne sont donc plus sujets à discussion.

Deux principales divergences perdurent à l'issue de la première lecture, nonobstant les corrections rédactionnelles et autres ajouts de précision :

– le texte d'origine et sa version adoptée par l'Assemblée nationale prévoyaient de faire porter les obligations d'installation et de maintenance sur les occupants de l'habitation. Le Sénat a souhaité transférer cette charge vers les

propriétaires. Votre rapporteur considère que cette solution ne permettrait pas à chacun de connaître le fonctionnement de son détecteur, ni d'assurer leur bon état de marche permanent, ni surtout la conduite à tenir en cas d'alerte. La logique patrimoniale, pour pertinente qu'elle soit en matière d'équipement, entre en conflit avec l'objectif de protection des populations à l'origine de la proposition de loi. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur proposera d'affiner le dispositif et, le cas échéant, de rétablir le texte dans sa version antérieure ;

— les versions du Sénat et de l'Assemblée nationale s'opposent sur la définition technique des appareils de détection de fumée dont la loi portera obligation d'installation. Les sénateurs évoquent un « *détecteur de fumée normalisé* » et renvoient au pouvoir réglementaire le soin de fixer les caractéristiques techniques des matériels visés. Les députés, s'ils avaient retenu un dispositif similaire, avaient pris soin d'inscrire dans le texte législatif que le détecteur devrait avoir un caractère autonome pour une plus grande sécurité. Cette précision semblant de bon sens en matière de lutte contre les incendies, votre rapporteur vous suggère de la rétablir.

Le Sénat a également procédé à une correction rédactionnelle de l'article 1^{er}, lequel énonce de nouveaux intitulés du code de la construction et de l'habitation. Bien que cette modification soit quasiment dénuée de caractère normatif, elle laisse planer une ambiguïté sur l'objet de la sécurité instaurée, qui paraît bénéficier aux équipements davantage qu'aux hommes.

Enfin, la chambre haute a jugé opportun que le rapport d'évaluation sollicité à l'article 4 trace également un bilan des campagnes de prévention et de sensibilisation des populations face aux menaces liées aux incendies domestiques. Votre rapporteur propose une correction sur l'échéance à laquelle ce document devra être transmis au Parlement, mais il souscrit sans réserve à cet amendement sénatorial.

Au total, les amendements proposés ne peuvent que nourrir le débat pour parvenir, à l'issue du processus législatif, au meilleur texte possible. Gardons en mémoire que près d'un millier de vies en dépendent chaque année.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Après l'intervention du rapporteur, **M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné que l'examen du texte en première lecture avait eu lieu peu après la remise d'un rapport à M. Jean-Louis Borloo, alors ministre du logement, par MM. Pelletier et Doutréigne. Ses conclusions différaient fort des principes retenus par la proposition de loi. La sécurité des personnes dans les immeubles d'habitation constitue un enjeu essentiel, toutefois la méthode choisie n'est pas optimale. Les autres pays ont privilégié une stratégie de prévention et d'information ; une voie alternative fait apparaître le risque d'effets pervers. L'incendie de L'Haÿ-les-Roses en septembre 2005 a montré que le danger essentiel encouru par les habitants réside dans un comportement contraire aux recommandations des services de secours, ce qui est compréhensible dans un contexte de peur et de panique. Il faut par conséquent mettre en place de véritables campagnes d'information, associant bailleurs sociaux et propriétaires privés. M. Jean-Louis Borloo s'y était engagé, dans un cadre pluriannuel, mais sans transcrire son engagement en actes. Cette méthode a pourtant donné de bons résultats au Royaume-Uni.

Le Sénat a fixé un délai de cinq ans pour la mise en œuvre du dispositif en intégrant au texte la stratégie d'information et de communication que nous préconisons. Il a également supprimé la référence aux seuls détecteurs autonomes avertisseurs : il est en effet important de ne pas limiter le choix de la population à un seul produit. La définition d'une norme technique pour les détecteurs fait l'objet, dans la version sénatoriale, d'un renvoi à un décret en Conseil d'État. Pour ces raisons, la rédaction du Sénat paraît préférable, alors que le rapporteur de l'Assemblée nationale propose un retour au texte antérieur.

M. Philippe Meunier a également souligné la nécessité de mettre en place une campagne d'information, et s'est interrogé sur la fiabilité des détecteurs.

M. Olivier Carré a estimé que la sécurité des personnes est une préoccupation réelle, en particulier chez les bailleurs sociaux. Néanmoins, elle suppose des coûts d'installation et de maintenance dans un contexte contraint en termes de niveaux de loyer. Les questions relatives à l'information de la population et à la vérification des trappes de fumée sont essentielles dans une politique de prévention des risques.

La notion de responsabilité est importante. Les bailleurs seraient tenus de s'assurer du bon fonctionnement du dispositif non pas dans chaque logement mais au niveau de chaque pièce. Enfin, des évolutions importantes vont avoir lieu en matière de normes de construction lors de la discussion sur le Grenelle de

l'environnement. Mieux vaudrait d'intégrer la présente proposition au sein de ce débat global.

Le Président Patrick Ollier a indiqué qu'après consultation du groupe socialiste, radical et citoyen, il prévoyait l'organisation d'une réunion de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi dit « Grenelle de l'environnement » en juillet.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a souhaité connaître le nombre de fabricants de détecteurs de fumée et s'est interrogée sur la répartition des charges d'installation et de maintenance entre les bailleurs et les locataires.

M. Damien Meslot, rapporteur, s'est joint au constat général sur la nécessité de mener des campagnes d'information. C'est la raison pour laquelle le texte prévoit une durée maximale de cinq ans avant son entrée en vigueur. Des actions sont prévues avec les assureurs et les fabricants.

Des amendements au texte sont possibles et même souhaitables, car l'importance du sujet doit permettre de recueillir un consensus. Mais il faut que chacun convienne de la nécessité de généraliser les détecteurs de fumée, ce qui est d'ailleurs la position des services départementaux d'incendie et de secours : le taux d'installation de détecteurs est d'à peine 1 % en France, contre plus de 80 % aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni.

Pour responsabiliser les occupants, il est préférable qu'ils assument les responsabilités de l'installation et de la maintenance de préférence au propriétaire, sans quoi il sera illusoire de prétendre faire vérifier le fonctionnement correct des appareils. Il s'agit ainsi de sensibiliser l'habitant à sa sécurité immédiate et aux risques domestiques. Quant à la fiabilité des détecteurs, les décrets fixeront les normes à respecter. Enfin, le coût d'un détecteur autonome s'établit environ à quinze euros.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(articles L. 129-1 à L. 129-7 du code de la construction et de l'habitation)

Modification de l'architecture du code de la construction et de l'habitation

L'**alinéa 1** prévoit de renommer l'intitulé du chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation. Les dispositions actuellement en vigueur visent seulement les *immeubles collectifs à usage principal d'habitation*. Il est donc nécessaire d'élargir ce chapitre aux habitations individuelles. L'Assemblée nationale avait en première lecture supprimé les mots *collectifs* et *principal*. Le Sénat a choisi de conserver le second terme.

L'**alinéa 2** crée une section spécifique regroupant les articles préexistants du chapitre, c'est-à-dire destinés aux immeubles collectifs à usage d'habitation. Le Sénat a également formulé un amendement rédactionnel sur ce point, renommant la section *Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation*.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, rétablissant le texte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, de façon à prévenir toute ambiguïté sur l'objet de la protection qu'établit la proposition de loi. Il s'agit en effet de protéger les occupants, et non les équipements communs des immeubles collectifs.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 1 *ainsi modifié*.

Article 2

(articles L. 129-8 [nouveau], art. L. 129-9 [nouveau]
du code de la construction et de l'habitation)

Obligation d'installation et d'entretien d'un détecteur de fumée

Cet article institue une nouvelle section dans le chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation, qui porte obligation d'installation de détecteurs de fumée. Le Sénat l'a profondément modifié. D'une part, l'obligation d'installation est désormais satisfaite même si le matériel choisi n'entre pas dans la catégorie des détecteurs autonomes avertisseurs de fumée. D'autre part, il revient désormais au propriétaire des lieux et non à son occupant de procéder aux opérations d'installation et de maintenance sous peine

de voir sa responsabilité engagée. Il est proposé de revenir sur ces deux altérations du texte original de la proposition de loi, sans quoi elle ne servira pas son objectif premier de sensibilisation des populations aux risques liés aux incendies domestiques.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a indiqué que le rapporteur mettait l'installation des détecteurs à la charge des occupants, alors que le Sénat a opté pour les propriétaires. Aucune des solutions proposées n'est satisfaisante. Il serait préférable de prévoir que l'installation est à la charge des propriétaires, et la maintenance, à la charge des occupants.

Le rapporteur s'est dit ouvert à toute proposition d'amendement sur ce sujet.

article L. 129-8 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation

A l'initiative du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement rétablissant la rédaction de cet article issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. **L'alinéa 4**, dont la rédaction a été utilement améliorée par le Sénat, demeure conservé en l'état.

article L. 129-9 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation

Cette disposition renvoie au règlement la tâche de préciser les modalités techniques d'application de la prescription précédente. Dans un souci de cohérence, la Commission a *adopté* un second amendement du rapporteur rétablissant également la rédaction précédente de l'article L. 129-9.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 4

Entrée en vigueur différée et rapport gouvernemental

Le **I** de cet article prévoit une entrée en vigueur de la loi différée à la parution d'un décret en Conseil d'État fixant ses modalités d'application, au plus tard cinq ans à compter de sa publication. Les sénateurs ont amélioré sa rédaction. Votre rapporteur souscrit à leur initiative et propose, dans le même objectif de perfectionnement du texte, une précision sur les termes employés.

Le **II** commande au Gouvernement la transmission d'un rapport d'application et d'évaluation de la loi. Le Sénat a complété son objet par un bilan des actions d'information du public sur la prévention des incendies domestiques et la conduite à tenir en cas de sinistre. Cet ajout est tout à fait le bienvenu. Votre

rapporteur suggère seulement d'harmoniser la date de remise du rapport avec le délai d'entrée en vigueur de la loi mentionné plus haut.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 4 *ainsi modifié*.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de loi *ainsi modifiée*.

*
* *

En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation (n° 56), modifiée par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
Code de la construction et de l'habitation	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Livre I ^{er} : Dispositions générales Titre II : Sécurité et protection des immeubles Chapitre IX : Sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation	<p>I. - L'intitulé du chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : « Sécurité des immeubles à usage d'habitation ».</p> <p>II. - Les articles L. 129-1 à L. 129-7 du même code sont regroupés dans une section 1 intitulée : « Dispositions générales pour la sécurité des occupants d'immeubles collectifs à usage d'habitation ».</p>	<p>I. - Dans l'intitulé du chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation, le mot : « collectifs » est supprimé.</p> <p>II. - Dans le même chapitre, il est inséré une division ainsi rédigée : « Section 1. - Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation », comprenant les articles L. 129-1 à L. 129-7.</p>	<p>I. - L'intitulé du chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : « Sécurité <u>des immeubles à usage d'habitation</u> ».</p> <p>II. - Les articles L. 129-1 à L. 129-7 <u>du même code sont regroupés dans une section 1 intitulée :</u> « <u>Dispositions générales pour la sécurité des occupants d'immeubles collectifs à usage d'habitation</u> ».</p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 1)</p>
	Article 2	Article 2	Article 2
	<p>Le chapitre IX du titre II du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est complété par une section 2 ainsi rédigée :</p> <p style="text-align: center;">« Section 2</p> <p>« Détecteurs avertisseurs autonomes de fumée</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 129-8. -</p> <p>L'occupant ou, le cas échéant, le propriétaire d'un logement doit installer dans celui-ci au moins un détecteur avertisseur autonome de fumée. Il doit veiller à l'entretien et au fonctionnement de ce dispositif.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">« Section 2</p> <p>« Installation de détecteurs de fumée <u>dans les locaux à usage principal d'habitation</u></p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 129-8. - Tout propriétaire de locaux à usage principal d'habitation est tenu d'installer dans ces locaux au moins un détecteur de fumée <u>normalisé et de veiller à sa maintenance.</u></p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">« Section 2</p> <p>« Détecteurs avertisseurs autonomes de fumée</p> <p style="text-align: center;">« Art. L. 129-8. -</p> <p><u>L'occupant ou, le cas échéant, le propriétaire d'un logement doit installer dans celui-ci au moins un détecteur avertisseur autonome de fumée. Il doit veiller à l'entretien et au fonctionnement de ce dispositif.</u></p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 2)</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p>« Art. L. 129-9. - Une déclaration d'installation du ou des détecteurs avertisseurs autonomes de fumée doit être transmise par l'occupant ou, le cas échéant, le propriétaire d'un logement, à l'assureur avec lequel il a contracté un contrat d'assurance contre le risque d'incendie.</p> <p>« Art. L. 129-10. - Les modalités d'application des articles L. 129-8 et L. 129-9, notamment les cas dans lesquels les obligations qu'ils définissent pèsent sur le propriétaire du logement, les caractéristiques du détecteur avertisseur autonome de fumée et les conditions d'installation, d'entretien et de fonctionnement, sont définies par décret en Conseil d'Etat. »</p>	<p>« Il notifie cette installation à l'assureur avec lequel il a conclu un contrat garantissant les dommages d'incendie.</p> <p>« Art. L. 129-9. – Les modalités d'application de l'article L. 129-8 sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret définit au moins les caractéristiques et les conditions de la normalisation des détecteurs de fumée, ainsi que les conditions de leur installation et de leur maintenance. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 129-9. – Les modalités d'application de l'article L. 129-8, <u>notamment les cas dans lesquels les obligations qu'il définit pèsent sur le propriétaire du logement</u>, les caractéristiques du détecteur avertisseur autonome de fumée <u>et</u> les conditions d'installation, d'entretien et de fonctionnement, sont <u>définies</u> par décret en Conseil d'Etat. » (amendement n° 3)</p>

Articles 3 et 3 bis

Conformes

Article 4	Article 4	Article 4
<p>La présente loi entrera en vigueur, dans les conditions définies par un décret en Conseil d'Etat, au plus tard cinq ans à compter de sa publication.</p> <p>Un rapport analysant la mise en oeuvre de la présente loi et évaluant son efficacité est remis par le Gouvernement au Parlement un an après la date de son entrée en vigueur.</p>	<p>I. – Les articles 1^{er} à 3 bis entrent en vigueur dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat et au plus tard au terme d'un délai de cinq ans à compter de la date de sa publication.</p> <p>II. – Un rapport sur l'application et sur l'évaluation de ces dispositions est transmis au Parlement un an après la date de leur entrée en vigueur. Ce rapport rend également compte des actions d'information du public sur la prévention des incendies</p>	<p>I. – Les articles 1^{er} à 3 bis de la présente loi entrent en vigueur dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat et au plus tard au terme d'un délai de cinq ans à compter de la date de sa publication.</p> <p>(amendement n° 4)</p> <p>II. – Un rapport sur l'application et sur l'évaluation de ces dispositions est transmis au Parlement <u>à l'issue de ce délai de cinq ans</u>. Ce rapport rend également compte des actions d'information du public sur la prévention des incendies domestiques et sur</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	—	— domestiques et sur la conduite à tenir en cas d'incendie menées depuis la publication de la présente loi.	— la conduite à tenir en cas d'incendie menées depuis la publication de la présente loi. (amendement n° 5)