

N° 38

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître une **politique nationale d'adaptation au changement climatique** et à adapter les mécanismes d'assurance,*

Par Mme Jocelyne ANTOINE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Pascal Martin, *président* ; M. Jean-Claude Anglars, Mme Jocelyne Antoine, MM. Hervé Gillé, Jean-Pierre Corbisez, François Aubey, Mme Nathalie Nieson, MM. Ronan Dantec, Frédéric Duché, Mmes Manon Bouquin, Marta de Cidrac, Nicole Bonnefoy, Sylvie Valente Le Hir, *vice-présidents* ; MM. Pascal Coste, Jean-Marc Delia, Sébastien Fagnen, Clément Pernot, *secrétaires* ; M. Alexandre Basquin, Mmes Véronique Baude, Audrey Bélim, MM. Serge Berard, Régis Blanchet, Jacques Breillat, Stéphane Demilly, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Mme Julie Frêche, M. Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Olivier Jacquin, Bertrand Labar, Dominique Le Mèner, Léon Levasseur, Mmes Annick Merle, Marie-Pierre Missioux, Laurence Muller-Bronn, MM. Saïd Omar Oili, Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Samir Rhimini, Alexis Robin, Bruno Rojouan, Jean-Yves Roux, Mme Denise Saint-Pé, MM. Daniel Salmon, Laurent Somon, Thierry Suaud, Lafaele Tukumuli, Michaël Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2037, 2193 et T.A. 266

Sénat : 530 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. PNACC ET TRACC : DEUX INSTRUMENTS FER DE LANCE DE LA POLITIQUE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	6
A. SE DOTER D'UN CAP EN MATIÈRE D'ADAPTATION	6
B. DEUX OUTILS AU SERVICE DE L'ADAPTATION À LA PORTÉE NORMATIVE INCERTAINE	6
II. LA PROPOSITION DE LOI : DONNER UNE ASSISE LÉGISLATIVE AUX AMBITIONS FRANÇAISES EN MATIÈRE D'ADAPTATION ET CONFORTER LA PLACE DE L'ADAPTATION DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME	7
A. INSCRIRE LE PNACC ET LA TRACC DANS LA LOI	7
B. TRANSCRIRE LA TRACC DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME	7
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONFORTER LA TERRITORIALISATION DE LA TRACC	8
A. UNE PLANIFICATION DE L'ADAPTATION QUI DOIT TENIR COMPTE DES ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE	8
B. RENFORCER LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCES SUR LE RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES (RGA).....	8
C. INCLURE LA TRACC DANS LE DOCUMENT DE PLANIFICATION TERRITORIALEMENT PERTINENT ET DANS LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} (délégué) Inscription dans la loi du plan national d'adaptation au changement climatique et de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau) (délégué) Renforcer les études géotechniques et les règles préalables à la construction de bâti neuf dans les zones soumises au risque RGA</i>	<i>23</i>
• <i>Article 1^{er} ter (nouveau) (délégué) Ajouter aux informations obligatoires de l'état des risques l'exposition au risque retrait-gonflement des argiles</i>	<i>27</i>
TRAVAUX EN COMMISSION	31
• Désignation du rapporteur (Mercredi 16 septembre 2026)	31
• Examen en commission (Mercredi 14 octobre 2026)	33

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES	47
LA LOI EN CONSTRUCTION	49

L'ESSENTIEL

S'adapter aux effets du changement climatique dans une France à +4°C en 2100 implique une démarche volontariste des pouvoirs publics. Depuis le début des années 2010, **cette ambition** porte un nom : le **plan national d'adaptation au changement climatique** (Pnacc). En 2025, le pouvoir exécutif s'est doté d'un nouvel aiguillon : la **trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (Tracc), constituant ainsi avec le Pnacc une paire d'outils opérationnels à la main de l'action publique. La proposition de loi visant à « *reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance* » adoptée par l'Assemblée nationale le 8 avril 2026 poursuit **deux objectifs clairs** : rendre ces **instruments pérennes et performants** en les consacrant dans la loi afin de les décliner dans diverses politiques publiques et traduire concrètement l'ambition d'adaptation en encourageant les assureurs et les citoyens sinistrés par les aléas naturels à **passer d'une logique de réparation à une démarche de résilience**.

La commission s'est saisie de l'article 1^{er} relatif à l'inscription de la Pnacc et de la Tracc dans le code de l'environnement, ainsi que, pour avis, des articles 2 et 3, qui entrent dans son champ d'expertise en matière de prévention des risques.

Mardi 13 octobre 2026, elle a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, sous le bénéfice de l'adoption de 8 amendements, principalement de la rapporteure, visant notamment à :

- inclure dans le plan national d'adaptation au changement climatique **les vulnérabilités « sanitaires »** dans un contexte où les canicules et les vagues de chaleur s'intensifient, fragilisant la santé de la population qui en subit les nuisances ;

- **renforcer la connaissance des risques** concernant le phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) pour mieux l'appréhender ;

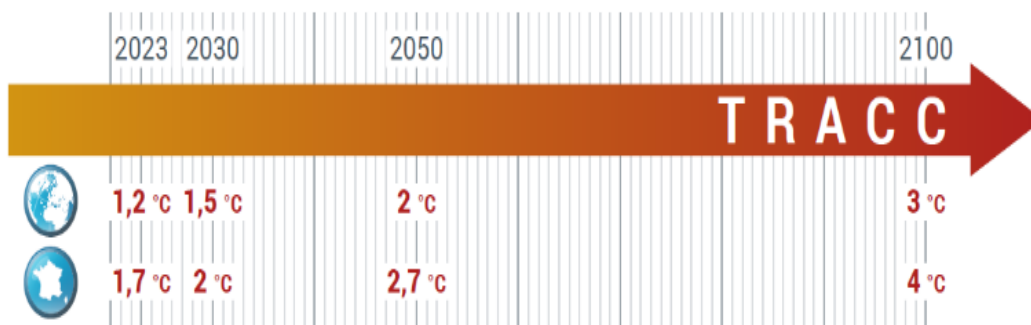
- **décliner territorialement la Tracc** dans le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

I. PNACC ET TRACC : DEUX INSTRUMENTS FER DE LANCE DE LA POLITIQUE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. SE DOTER D'UN CAP EN MATIÈRE D'ADAPTATION

Depuis 2011, la France élabore un **Plan national d'adaptation au changement climatique** (Pnacc) décliné dans plusieurs domaines stratégiques (santé, transport, tourisme, forêt, *etc.*). Le Pnacc-1 (2011-2015) et le Pnacc-2 (2018-2022) ont notamment permis de transcrire les ambitions internationales et européennes de la France en matière de cible climatique et d'amorcer un « **réflexe adaptation** » dans de nombreux secteurs affectés par le dérèglement climatique.

La dernière version du Pnacc (2025-2028) s'adosse par ailleurs à une **Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (Tracc) qui vise à préparer la France à un climat de +4°C à horizon 2100. Elle a vocation à aiguiller l'action publique et à se décliner dans l'ensemble des politiques publiques sectorielles et transversales.



L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable dans un rapport d'avril 2025 estimait que le principal apport de la Tracc résidait dans « *sa capacité à rendre des projections climatiques accessibles et opérationnelles* ».

B. DEUX OUTILS AU SERVICE DE L'ADAPTATION À LA PORTÉE NORMATIVE INCERTAINE

Le Pnacc est mentionné dans la loi du 3 août 2009, dite « Grenelle I » ; mais cette seule mention n'en fait pas pour autant un instrument doté de portée normative. Ce plan reste un **document stratégique de planification et d'orientation qui ne fait pas grief**, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ainsi que le juge une décision du Conseil d'État du 12 février 2021.

La Tracc est également un **objet juridique flou**, même si le Gouvernement lui a consacré un ancrage réglementaire par un décret du 23 janvier 2026, sa contestabilité et sa prise en compte dans les politiques publiques demeurent incertaines.

II. LA PROPOSITION DE LOI : DONNER UNE ASSISE LÉGISLATIVE AUX AMBITIONS FRANÇAISES EN MATIÈRE D'ADAPTATION ET CONFORTER LA PLACE DE L'ADAPTATION DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

A. INSCRIRE LE PNACC ET LA TRACC DANS LA LOI

Ces dernières années, le principe d'une inscription du Pnacc et de la Tracc dans le code de l'environnement s'est affirmé. L'objectif est ainsi, selon l'Institut de l'économie pour le climat, d'impulser « *une base commune à tous pour enclencher des processus sectoriels [...] en conférant à la trajectoire une **valeur juridique forte*** ». Le rapport de la mission d'information qui a inspiré ce texte, conduit par les députés Fabrice Barusseau (Socialistes et apparentés - auteur de la proposition de loi) et Philippe Fait (Horizons), au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, réaffirme plus nettement cet objectif afin de « *rendre visible l'adaptation* » pour les acteurs publics.

La commission partage l'objectif de l'auteur.

B. TRANSCRIRE LA TRACC DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

L'auteur du texte, qui en était également le rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souhaité rendre tangible et concrète la prise en compte de la Tracc dans les documents d'urbanisme. Ce faisant, l'Assemblée nationale a modifié l'article 1^{er}, à l'initiative du rapporteur contre l'avis du Gouvernement pour faire **du plan local d'urbanisme (PLU) la norme de référence** pour intégrer la trajectoire de réchauffement de référence. Elle a également renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir la prise en compte de la trajectoire dans les documents d'urbanisme.

La **commission partage l'esprit de ces dispositions**. Elle estime néanmoins que le PLU n'est pas le document le plus pertinent pour accueillir la Tracc. Le PLU est en effet un document qui a vocation à **réguler l'occupation du sol et qui est fortement territorialisé**. Intégrer une trajectoire nationale de réchauffement à un document à dimension locale poserait des difficultés de mise en œuvre concrètes (ingénierie disponible, risque contentieux, *etc.*) pour les collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONFORTER LA TERRITORIALISATION DE LA TRACC

A. UNE PLANIFICATION DE L'ADAPTATION QUI DOIT TENIR COMPTE DES ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE

700 000 €

C'est le coût des dépenses budgétaires de santé induites par les aléas climatiques pour l'été 2026.

Source : Mission d'information « flash » de l'Assemblée nationale, septembre 2026

L'intensification des phénomènes climatiques induits par le changement climatique, tels les **épisodes caniculaires**, a une incidence forte sur la santé publique : dégradation des conditions de travail ; perturbation du sommeil ; aggravation de certaines pathologies et inconfort quotidien.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a modifié l'article 1^{er} afin que la stratégie d'adaptation inclue dans son périmètre les enjeux sanitaires, passant ainsi d'une logique de « confort d'été » à un enjeu de « santé publique » (amendement COM-4).

B. RENFORCER LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCES SUR LE RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES (RGA)

À l'initiative de la rapporteure, la commission a souhaité renforcer la connaissance des risques concernant l'aléa « retrait-gonflement des argiles » (RGA) en **insérant les articles 1^{er} bis et 1^{er} ter**. Ces dispositions avaient déjà été adoptées par le Sénat à l'initiative de Pascal Martin, alors rapporteur au nom de la commission lors de l'examen de la proposition de loi de Christine Lavarde relative au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en octobre 2024. Ils visent à conforter :

Les exigences d'études géotechniques préalables au stade de la cession de terrain et de la construction d'un logement neuf, afin de passer d'une logique d'exigence minimale à une logique de « résilience du bâti » (amendement COM-5) ;

les informations mentionnées dans l'état des risques annexé au bail de location ou lors de la cession d'un bien pour renforcer la connaissance collective du risque (amendement COM-6).

C. INCLURE LA TRACC DANS LE DOCUMENT DE PLANIFICATION TERRITORIALEMENT PERTINENT ET DANS LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES

La commission a modifié l'article 1^{er}, sur proposition de la rapporteure, pour **inscrire la Tracc au sein du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** (amendement COM-8). Trois arguments ont motivé ce choix :

- premièrement, le **PLU** doit déjà tenir compte du principe d'adaptation au changement climatique, ajouter une contrainte réglementaire complexifierait le travail des élus locaux ;

- deuxièmement, le **PCAET** a précisément été conçu et imaginé comme le document de planification de référence pour décliner à l'échelle intercommunale les politiques environnementales. Il permettra une transcription territorialisée de la Tracc dès lors que celle-ci aura été déclinée localement ;

- enfin, l'inscription de la Tracc dans les PPRN permettra la prise en compte de l'évolution du climat dans ces documents stratégiques afin d'encadrer l'utilisation des espaces en tenant compte de **la nature** et de **l'intensité de l'aléa** : inondation, submersion marine ou encore RGA.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (délégué)

Inscription dans la loi du plan national d'adaptation au changement climatique et de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique

Cet article vise à consacrer dans le code de l'environnement deux outils de la politique d'adaptation au changement climatique de la France : la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) et le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc).

L'Assemblée a enrichi ce dispositif afin d'inclure la Tracc dans certains documents d'urbanisme dont le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU).

La commission a adopté l'article 1^{er} modifié par sept amendements de la rapporteure tendant notamment à prendre en compte les risques sanitaires dans le Pnacc. Elle a, en outre, fait du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) le document de référence pour retranscrire à l'échelle territoriale la Tracc. Enfin, elle a souhaité d'inscrire la Tracc dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN).

I. LA FRANCE S'EST DOTÉE DEPUIS UNE VINGTAINE D'ANNÉES D'UNE POLITIQUE DE PLANIFICATION ET D'ADAPTATION AUX EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. LE PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (PNACC) : UN CADRE D'ACTIONS QUI ORIENTE L'ACTION PUBLIQUE

Le principe d'adaptation au changement climatique repose sur un postulat simple : le dérèglement climatique produit des effets inéluctables qui imposent une transformation des pratiques et des comportements. L'adaptation constitue, avec « l'atténuation », l'un des deux volets de la politique de lutte contre le changement climatique.

La France s'est historiquement inspirée de ses voisins européens pour donner un cadre à sa politique d'adaptation.

- **La Finlande pionnière** a lancé dès 2005 sa première stratégie d'adaptation qui concernait notamment : l'agriculture, la foresterie, la pêche, l'élevage de rennes, la ressource en eau, la biodiversité, l'énergie, l'aménagement ou encore les transports. **Très englobant et de portée**

législative, le plan national d'adaptation finlandais est révisé et approuvé tous les dix ans.

- L'Espagne a adopté en octobre 2006 un plan national d'adaptation au changement climatique qui couvre quinze secteurs d'activité dont l'eau, les forêts, la pêche, les montagnes, les sols, les transports, la santé, le tourisme, *etc.*

- Ainsi que le souligne un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de novembre 2015, sur les *« 33 pays de l'espace européen, 21 avaient adopté une stratégie nationale d'adaptation en 2014 [...], douze disposaient d'un plan national d'adaptation »*¹.

La France s'est quant à elle dotée en 2011 de son premier plan (dit « **Pnacc-1** ») pour une période de cinq ans (2011 à 2015). Ce dernier était construit autour de vingt thématiques (santé, biodiversité, risques naturels, forêt, énergie, urbanisme, tourisme, recherche, *etc.*), regroupant 84 actions déclinées en 242 mesures.

L'échéance du Pnacc-1 a coïncidé avec l'adoption de l'**Accord de Paris le 12 décembre 2015 lors de la COP21**. Ce traité international, adopté par 196 États, s'engage à limiter le réchauffement climatique en dessous d'une trajectoire donnée, à assister financièrement les pays en développement et pose le principe d'un rehaussement des ambitions environnementales nationales. C'est sur ces jalons que le **Pnacc-2**, établi pour la période 2018-2022, a été construit. Il tirait également les conséquences des insuffisances constatées à l'issue du bilan du Pnacc-1, notamment la faible territorialisation de la politique d'adaptation au changement climatique. **Le Pnacc-2 a été structuré autour de six domaines transversaux comprenant 58 actions.**

B. LE PNACC-3 : UN PLAN AMBITIEUX ADOSSÉ À UNE TRAJECTOIRE DE RÉCHAUFFEMENT DE RÉFÉRENCE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, DEUX OUTILS À LA PORTÉE NORMATIVE INCERTAINE

1. Le Pnacc 3 : une ambition et une boussole pour l'action publique

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) 3 porte une grande ambition : adapter la France **à une évolution du climat marquée par +4 °C en 2100** par rapport à l'ère préindustrielle. Il se décline en **cinq axes et 52 mesures, elles-mêmes subdivisées en 312 actions opérationnelles**. Ce Pnacc est plus ensemblier que ses précédentes versions, il élargit le champ de l'adaptation à l'ensemble des secteurs de l'économie. Surtout, il est adossé à un outil opérationnel, la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc – voir ci-dessous) qui permet de quantifier scientifiquement les effets du

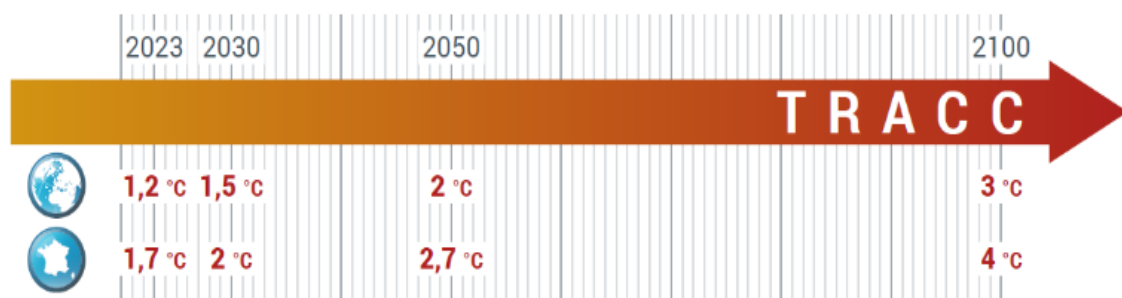
¹ CGEDD, novembre 2015, « évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique ».

changement climatique et ainsi d'encourager les acteurs à adopter une démarche d'adaptation.

2. la Tracc : un outil scientifique de quantification du changement climatique

La **trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique** (Tracc) est un instrument permettant de doter les acteurs publics et privés d'un référentiel commun. Cet outil a vocation à assurer une cohérence et à orienter les choix des acteurs en fonction d'un scénario de réchauffement climatique identifié. L'IGEDD estimait dans son rapport d'avril 2025 que le principal apport de la Tracc résidait dans « *sa capacité à rendre des projections climatiques accessibles et opérationnelles* », là où les scénarios du GIEC sont parfois peu exploitables et reproductibles dans les politiques publiques¹. Cette trajectoire a vocation à être déclinée de façon différenciée afin de tenir compte des réalités locales et des particularismes climatiques. Un territoire côtier métropolitain n'est en effet pas confronté aux mêmes problématiques qu'un espace littoral ultramarin.

La Tracc : matérialiser dans le temps le réchauffement climatique



Source : Rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, 2025

3. le Pnacc et la Tracc : deux outils à la portée normative incertaine

Le Pnacc est un instrument de programmation et de planification de l'action du Gouvernement en matière d'adaptation ; en revanche, **il ne dispose pas d'une véritable portée normative**.

Le Pnacc est pourtant mentionné au dernier alinéa de 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 (dite loi Grenelle « I »). Il est également mentionné à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement relatif à la stratégie bas-carbone, qui indique que 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*

¹ IGEDD, avril 2025, « Préconisations pour la mise en œuvre de la TRACC dans les politiques de l'environnement, du climat, de l'énergie, des transports, de la construction et de l'urbanisme »

programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ». Le Conseil d'État dans une décision du 12 février 2021 a considéré que la seule mention du Pnacc « *ne constitue pas une véritable base législative* »¹.

Le Conseil d'État juge également que le **Pnacc ne constitue pas un « acte faisant grief »** susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en tant que tel. Le Pnacc ne constitue pas non plus, en l'état de la jurisprudence, un acte de « droit souple » susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir au sens des décisions « *Mme Le Pen* » de 2019² et « *Gisti* » de 2020³ du Conseil d'État⁴.

Initialement dépourvue de portée normative au même titre que le Pnacc, la Tracc a été consacrée dans la partie réglementaire du code de l'environnement par le décret n° 2026-23 du 23 janvier 2026.

Aux termes de l'article R.229-2 du code de l'environnement, la Tracc « *est définie à différents horizons temporels et exprimée en niveaux de réchauffement par rapport à l'ère préindustrielle. [...] Elle est mise à jour, le cas échéant, en fonction de l'actualisation des meilleures données scientifiques disponibles.* »

En outre, l'article R. 229-3 du même code prévoit la prise en compte des particularités territoriales par des « *projections climatiques territorialisées de référence* » qui sont mises à la disposition du public.

II. L'ARTICLE 1^{ER} DE LA PROPOSITION DE LOI : CONFÉRER UNE PORTÉE LÉGISLATIVE AU PNACC ET À LA TRACC ET INCLURE LA TRAJECTOIRE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

L'article 1^{er} de la proposition de loi, qui constitue le cœur du texte, vise à donner un **ancrage législatif** au Pnacc et à la Tracc. Ce souhait de conférer une place plus importante à l'adaptation au changement climatique résonne avec les constats de plusieurs travaux récents.

En 2022, un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) préconisait d'instituer « *dans la loi une référence climatique exprimée sous la forme de hausses de température* » — la méthodologie alors proposée s'avère finalement très proche de celle retenue par la Tracc⁵. Approfondissant cette argumentation, l'Institut de l'économie

¹ E, 12 février 2021, n° 428177.

² CE, 19 juillet 2019, n° 426389.

³ CE, 12 juin 2020, n° 418142.

⁴ Dans ses conclusions sur la décision n° 428177 du 12 février 2021, le rapporteur public insistait, en effet, sur le fait que le recours avait été formé sur le défaut d'ambition du Pnacc et non sur le contenu même du plan, de sorte qu'il est difficile de discerner des « effets notables » susceptibles de qualifier le pñacc d'acte de droit souple.

⁵ IGEDD, décembre 2022, « mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique »

pour le climat (I4CE) estimait dans un billet de 2023 qu'il serait utile d'inscrire la Tracc dans la loi afin d'impulser « *une base commune à tous pour ensuite enclencher des processus sectoriels [...] en conférant à la trajectoire une valeur juridique plus forte* »¹. En avril 2025, un nouveau rapport de l'IGEDD s'interrogeait sur le rôle stratégique du Pnacc et de la Tracc, et notamment sur les effets juridiques et financiers de cette dernière. En prévoyant une transcription législative de la Tracc et du Pnacc, les auteurs évoquent « *un niveau d'ambition élevé* » de nature à favoriser une convergence vers le corpus normatif de l'atténuation au changement climatique, aujourd'hui davantage fourni².

Qualifiant l'adaptation « *d'angle mort des politiques climatiques nationales* », la mission d'information du 5 juin 2025 conduite par les députés Philippe Fait et Fabrice Barusseau³ sur l'adaptation au changement climatique au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, plaide pour un « *chapitre dédié à l'adaptation au changement climatique dans le code de l'environnement* ». En rendant l'« adaptation » plus visible, ils entendent influencer sur les choix rationnels des acteurs afin de favoriser l'émergence de réflexes et de démarches d'adaptation.

En conséquence, l'article 1^{er} de la proposition de loi déposée par Fabrice Barusseau consacre au niveau législatif :

- le principe d'un Pnacc révisé tous les cinq ans et soumis pour avis au Conseil national de la transition écologique et au Haut Conseil pour le climat ;

- une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique retenant plusieurs horizons temporels jusqu'en 2100. Cette trajectoire est révisée et si nécessaire mise à jour après avis du Haut Conseil pour le climat avant chaque révision du Pnacc pour tenir compte de l'état des connaissances scientifiques.

¹ *Billet d'analyse de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), 6 juillet 2023, « Adaptation : inscrire la trajectoire de référence dans la loi »*

² IGEDD, avril 2025, « *Préconisations pour la mise en œuvre de la TRACC dans les politiques de l'environnement, du climat, de l'énergie, des transports, de la construction et de l'urbanisme* »

³ Rapport d'information n° 1524 de l'Assemblée nationale (XVII^e législature), 5 juin 2025, sur l'adaptation au changement climatique

III. EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RENFORCEMENT DE LA PRISE EN COMPTE DE LA TRACC DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

En commission, dix amendements ont été adoptés, pour la plupart à l'initiative du rapporteur du texte, M. Barusseau.

Premièrement, l'amendement CD46 a procédé à une renumérotation des articles afin de tenir compte de l'architecture du code et de l'existence d'une section consacrée aux effets du changement climatique.

Deuxièmement, l'article a été modifié par les amendements CD54 et CD31, ils remplacent l'avis du Haut Conseil pour le climat par celui du Conseil national de la transition écologique s'agissant de la mise à jour de la Tracc.

Troisièmement, l'article a été modifié par un amendement CD55 qui a supprimé une mention floue de référence à la Tracc au sein des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Sur la proposition du rapporteur l'amendement CD49 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les « *modalités de prise en compte* » de la Tracc dans les documents de planification d'urbanisme.

Enfin, l'article modifié par l'**amendement CD45 du rapporteur a prévu que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) prévu à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme intègre la Tracc.** Le texte précise néanmoins que la prise en compte de la trajectoire a vocation à s'appliquer pour l'avenir uniquement, lors de l'élaboration de futurs PLU ou à leurs prochaines révisions.

Lors de l'examen en **séance publique**, seuls **trois amendements** ont été adoptés sur l'article 1^{er} :

- pour préciser, à l'initiative du rapporteur, que la Tracc était définie par arrêté du ministre de l'environnement et non pas par décret (amendement n° 23) ;

- pour associer le Haut Conseil pour le climat aux organismes devant être consultés en cas de révision de la Tracc (amendement n° 17).

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN DISPOSITIF À CONFORTER ET À SÉCURISER

A. LA STRATÉGIE NATIONALE D'ADAPTATION DOIT ÉGALEMENT TENIR COMPTE DES ENJEUX SANITAIRES DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

L'article 1^{er} circonscrit le champ des vulnérabilités devant être prises en compte dans le Pnacc aux vulnérabilités physiques, économiques et sociales. La rapporteure souligne néanmoins que le dérèglement climatique produit des **externalités négatives sur la santé de la population**. Ainsi que le

relève un récent rapport d'information « flash » de l'Assemblée nationale sur « *les coûts des fortes températures, de la sécheresse et des incendies de l'été 2026* », les effets des événements climatiques sont multiples :

- « **9,7 millions de travailleurs, soit 36 % des personnes en emploi, déclarent être incommodés par la chaleur** », ce qui est de nature, selon l'OCDE, à entraîner une perte de productivité des travailleurs estimée à 0,3 % lors de vagues de chaleur ;

- une perturbation de l'enseignement scolaire avec une dégradation des conditions d'enseignement ou de l'apprentissage ; des conditions de travail rendues peu supportables, par exemple dans le secteur du bâtiment et de la construction ;

- plus globalement, des phénomènes de fatigue accrue ressentie par la population active en raison d'un habitat inadapté aux chaleurs.

Dans le seul champ de la santé, le rapport estime que les conséquences des aléas climatiques ont engendré une dépense supplémentaire de l'ordre de **700 millions d'euros de dépenses budgétaires** : « 200 millions d'euros pour l'Assurance maladie, 100 millions d'euros pour les urgences, et entre 260 et 520 millions d'euros pour les établissements sociaux ou médico-sociaux ».

Si le rapport d'étape du Pnacc-3 paru en juin 2026 souligne des initiatives bienvenues, à l'instar du projet « Adapt-Bati-Confort » porté par l'Ademe, le Cerema et le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) - dispositif qui prévoit « *d'instrumenter des bâtiments existants accueillant du public sensible aux fortes chaleurs et faisant l'objet d'une rénovation d'ampleur, afin de pouvoir évaluer ces projets avec une méthode robuste et multicritère* », **la rapporteure considère qu'il faut passer d'une logique de « confort d'été » à un véritable enjeu de « santé publique »**. L'amendement COM-4 prévoit ainsi d'inclure dans les vulnérabilités à prendre en considération dans le Pnacc, les vulnérabilités « sanitaires ».

B. INCLURE LA TRACC DANS LE DOCUMENT DE PLANIFICATION TERRITORIALE LE PLUS PERTINENT

1. La Tracc dans le rapport de présentation du PLU : des difficultés juridiques et opérationnelles pour les collectivités territoriales

L'Assemblée nationale a prévu que la Tracc soit inscrite dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) tel que défini à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU)

Le rapport de présentation du PLU comporte une évaluation environnementale dont les modalités sont définies à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme.

La prise en compte de l'environnement ne constitue que l'un des volets de ce rapport de présentation. Il comporte notamment l'exposé du diagnostic général du territoire au regard des besoins répertoriés, l'explication des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que les raisons des orientations générales ou des règles retenues qui étaient exigés avant l'entrée en vigueur des textes relatifs à la procédure d'évaluation environnementale.

En cas de modification ou de révision d'un PLU concerné, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

L'inscription de la Tracc dans le rapport de présentation soulève plusieurs difficultés.

- Premièrement, le rapport de présentation est un document à la portée normative complexe, source d'instabilité juridique

Le rapport de présentation du PLU n'est qu'une composante d'un document d'urbanisme. **Il est dépourvu à cet égard d'une portée normative autonome**, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État par une décision de principe du 29 décembre 1999, *Société STIM Île-de-France résidentiel SNC*¹, régulièrement confirmée dans ses décisions ultérieures.

Le principe est que *« si les indications contenues dans le rapport de présentation d'un plan local d'urbanisme ne sont pas, par elles-mêmes, opposables pour la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, elles peuvent être prises en considération par le juge pour interpréter les dispositions d'un règlement du plan local d'urbanisme lorsque cette interprétation ne ressort pas clairement de la seule lecture du texte de ces dispositions »*².

Par ailleurs, il reste un élément sur lequel le juge de l'excès de pouvoir se fonde pour admettre l'irrégularité d'un plan local d'urbanisme, en constatant son incomplétude ou son insuffisance³. À cet égard, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé, en juillet 2025, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Metz Métropole en raison notamment de l'insuffisance du rapport de présentation⁴.

¹ CE, 20 décembre 1999, Société STIM Île-de-France résidentiel SNC, n° 167484.

² Voir en ce sens notamment la décision : CE, 10 février 2016, SCI Porte de Noisy, n° 383738.

³ Voir en ce sens notamment les décisions : CE, 12 juin 1995, Association intercommunale contre un projet de carrière, n° 139750 et CE, 25 mars 1996, Association des propriétaires et résidents pour la sauvegarde du Moulleau, n° 148521 et CE, 17 mai 2004, Commune de Ste-Léocadie, n° 238359.

⁴ TA de Strasbourg, 24 juillet 2025, n° 2404936, Association Air vigilance et autres.

- Deuxièmement, le PLU doit déjà tenir compte du principe d'adaptation au changement climatique.

Saisi d'un recours en annulation d'un PLU, le juge administratif peut être amené à rechercher si **la collectivité territoriale planificatrice a respecté les principes d'équilibre du droit de l'urbanisme**. Dans son jugement ayant conduit à l'annulation du PLUi de Metz Métropole, le juge administratif a ainsi cherché à vérifier que la collectivité avait respecté le principe d'équilibre prévu à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Aux termes du 7° de cet article, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit veiller à garantir un équilibre qui tient compte de « *la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement* ». Sur ce fondement, l'adaptation n'est pas un objectif étranger aux documents d'urbanisme, mais bien un principe que les collectivités doivent respecter, au risque d'être censurées en cas de recours contentieux devant les juridictions administratives.

- Troisièmement, le PLU est un document qui encadre l'occupation des sols et non un document de planification environnementale

Le PLU tient déjà largement compte des impératifs environnementaux, tant dans le diagnostic du territoire, dans l'évaluation environnementale que dans le respect implicite des principes d'équilibre du droit de l'urbanisme. Ce document n'en demeure pas moins, par principe, **un outil ayant vocation à encadrer l'utilisation des sols plutôt qu'un instrument de politique environnementale**. La Tracc trouverait ainsi davantage sa place dans un document stratégique de planification territoriale.

En définitive et pour ces raisons, **la commission n'est pas favorable à l'inscription de la trajectoire de réchauffement de référence d'adaptation au changement climatique dans le rapport de présentation du PLU**. Elle estime préférable de **favoriser la stabilité juridique à l'insécurité juridique, toujours source de contentieux**, et ainsi de ne pas ajouter cette mention dans un document dont ce n'est pas la portée.

2. Inclure la Tracc dans le PCAET et les PPRN : le choix de la planification

- Prévoir la Tracc dans le PCAET

Si la commission n'a pas retenu le principe d'une intégration de la Tracc au sein du rapport de présentation du PLU, elle estime l'intention de l'auteur de la proposition de loi louable et bienvenue. Elle a dès lors souhaité prioriser un autre outil plus approprié pour décliner territorialement la Tracc.

Lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé un amendement visant à faire du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) prévu à l'article L. 229-26 du code de

l'environnement le vecteur de la Tracc. **Cet amendement a été rejeté par les députés, le rapporteur estimait qu'il méconnaissait notamment le principe « d'indépendance des législations »** dégagé par le Conseil d'État dans sa décision de 1959, *Sieur Piard*¹. Selon ce principe, une autorité administrative est censée apprécier la légalité d'une autorisation sur le seul fondement des règles applicables, par exemple, pour l'obtention d'un permis de construire, sur les seules règles relevant du droit de l'urbanisme, quand bien même le projet nécessite en parallèle une autorisation environnementale, par exemple, au titre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Une application stricte de ce principe permet en théorie d'établir une cloison étanche entre le droit de l'urbanisme et les autres pans du droit.

Toutefois, ce principe est essentiellement utilisé par le juge administratif **pour apprécier l'opérance d'un moyen contentieux. Il ne s'agit pas d'un principe général du droit ni d'une règle intangible**. Le principe d'indépendance des législations peut en effet être tempéré par le législateur dès lors qu'il entend concilier plusieurs régimes juridiques².

C'est précisément le choix qu'a fait le législateur en créant un rapport de compatibilité entre le PCAET et le PLU. Aux termes de l'article L. 131-5 du code de l'urbanisme : *« les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ou les documents d'urbanisme uniques sont compatibles avec le plan climat-air-énergie territorial »*. Le législateur a ainsi explicitement prévu la prise en compte des orientations du PCAET dans les documents d'urbanisme. En outre, aux termes de l'article L. 131-7 du même code : *« l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune procède à une analyse de la compatibilité du plan local d'urbanisme, du document en tenant lieu ou de la carte communale avec les documents mentionnés à l'article L. 131-4 et à l'article L. 131-5 et délibère sur son maintien en vigueur »*.

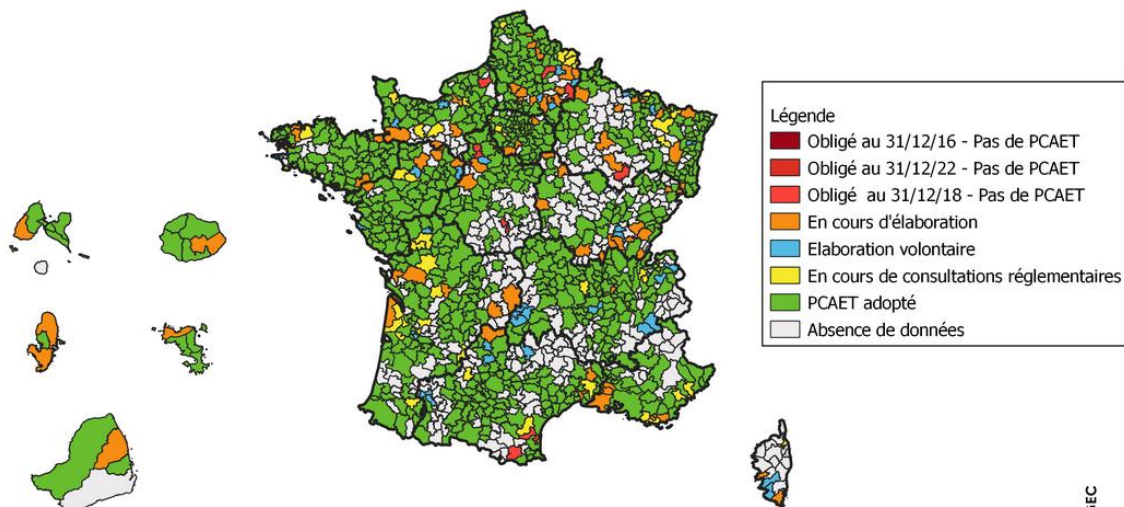
Le législateur a ainsi prévu une articulation fine entre le PCAET et les documents d'urbanisme - dont le PLU - ce qui garantit l'inclusion des dispositions de planification dans la conception des documents d'urbanisme.

La commission estime ainsi pertinent de prévoir l'inscription de la Tracc dans le PCAET, support idoine des politiques environnementales territoriales. Ce document de référence élaboré à l'échelle intercommunale, obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, apparaît comme le plus cohérent pour permettre la territorialisation de la Tracc.

¹ CE, 1959, *Sieur Piard*.

² Le juge administratif a lui-même tempéré la portée de ce principe dans des décisions contentieuses, voir en ce sens la décision CE, 24 février 2016, *EARL Enderlin Marc*, n° 380556.

Carte des plans climat air énergie territoriaux en février 2026



Source : Direction générale de l'énergie et du climat (DGECL)

La commission a ainsi adopté l'amendement COM-8 de la rapporteure visant à faire du PCAET le document de référence pour planifier territorialement la trajectoire de référence.

Certes, le PCAET n'est pas encore déployé sur l'ensemble du territoire, mais on peut constater un véritable engouement pour cet instrument. En outre, en l'absence de PCAET, les dispositions de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme font du schéma de cohérence territoriale le document « tenant lieu » de PCAET et poursuit à cet égard les objectifs fixés au 1° de l'article L. 229-26 du code de l'environnement au sein duquel l'amendement COM-8 prévoit de faire référence à la Tracc.

- Prévoir la Tracc dans les PPRN

La commission a par ailleurs souhaité prévoir la prise en compte de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) dans les **plans de prévention des risques naturels (PPRN), afin de mieux anticiper l'intensification des risques liés au changement climatique.**

Prévus à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, les PPRN sont des documents qui instaurent des servitudes d'utilité publique visant à réglementer l'utilisation des sols. Ils ont notamment pour objectif de protéger les vies humaines en interdisant les constructions dans les zones les plus exposées, identifiées au moyen d'une cartographie des risques.

Au regard des données scientifiques disponibles, la commission estime que la Tracc pourrait être particulièrement pertinente pour les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et de submersion marine (PPRSM), afin de mieux anticiper l'intensification des pluies extrêmes et l'élévation du niveau de la mer sous l'effet du changement climatique.

Afin de ne pas fragiliser juridiquement les PPRN, l'amendement COM-8 prévoit que la prise en compte de la Tracc s'effectue au regard des

données disponibles. En effet, à ce jour, des données scientifiques suffisamment précises ne sont disponibles que pour l'élévation du niveau de la mer, les précipitations journalières centennales et les débits centennaux des cours d'eau. Les connaissances restent en revanche insuffisantes pour permettre une telle prise en compte pour les autres phénomènes naturels.

La commission a ainsi adopté l'amendement COM-8 de la rapporteure visant à faire du PCAET et des PPRN les documents de référence pour planifier territorialement la trajectoire de référence.

C. RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE L'ARTICLE 1^{ER} DU TEXTE

La commission, sur proposition de la rapporteure, a adopté plusieurs amendements visant à **renforcer la sécurité juridique du texte et à en préciser l'intention.**

Premièrement, la commission a adopté un amendement COM-9, supprimant les références aux mentions des articles concernant le Haut Conseil pour le climat et le Conseil national de la transition écologique (CNTE) afin d'alléger l'écriture du texte. Dans la pratique, ainsi que l'a indiqué la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) à la rapporteure dans le cadre de ses travaux préparatoires, le CNTE et le HCC sont effectivement consultés sur la Tracc. La commission approuve ce double degré d'examen qui permet de conforter la fiabilité scientifique de la trajectoire.

Deuxièmement, l'amendement COM-7 procède à la suppression de l'alinéa 13 qui confie au Gouvernement le soin de définir par décret en Conseil d'État les documents d'urbanisme et de planification qui auraient vocation à intégrer la trajectoire de réchauffement de référence d'adaptation au changement climatique. La formulation imprécise et générale de cette disposition fait naître un sérieux **risque d'incompétence négative du législateur** et, de surcroît, est incohérente avec l'amendement COM-8 faisant du PCAET le document idoine pour prendre en compte la Tracc.

La commission a enfin adopté l'amendement COM-3 de la rapporteure tendant à tenir compte des conséquences du décret n° 2026-23 du 23 janvier 2026 précité qui a abrogé l'article D. 229-1 du code de l'environnement, mettant fin officiellement à l'existence de l'Observatoire national sur les effets du changement climatique (ONERC) dont les missions sont en effet assurées depuis 2017 par une commission spécialisée permanente du CNTE. L'amendement procède donc à la suppression de la section consacrée à l'ONERC dans la partie législative du code et renumérote en conséquence les articles L. 229-4-1 et -2 institués par l'article 1^{er} en articles L. 229-2 et 229-3.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau) (délégué)

Renforcer les études géotechniques et les règles préalables à la construction de bâti neuf dans les zones soumises au risque RGA

Cet article, introduit par la commission à l'initiative du rapporteur pour avis, vise à renforcer les exigences en matière de production d'études préalables à la construction de bâti neuf et aux travaux de construction, afin de tenir compte de l'extension du phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA) et de prévenir les dommages sur le parc immobilier neuf.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} bis ainsi rédigé.

I. LES ÉTUDES GÉOTECHNIQUES ACTUELLEMENT REQUISES PAR LA LOI ÉLAN, AINSI QUE LES « TECHNIQUES PARTICULIÈRES DE CONSTRUCTION » DÉFINIES PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE, SONT INSUFFISANTES POUR RÉPONDRE AU RISQUE RGA

A. LA LOI ÉLAN A RENFORCÉ LES EXIGENCES À L'ÉGARD DU BÂTI NEUF AFIN D'INTÉGRER LES RISQUES RGA

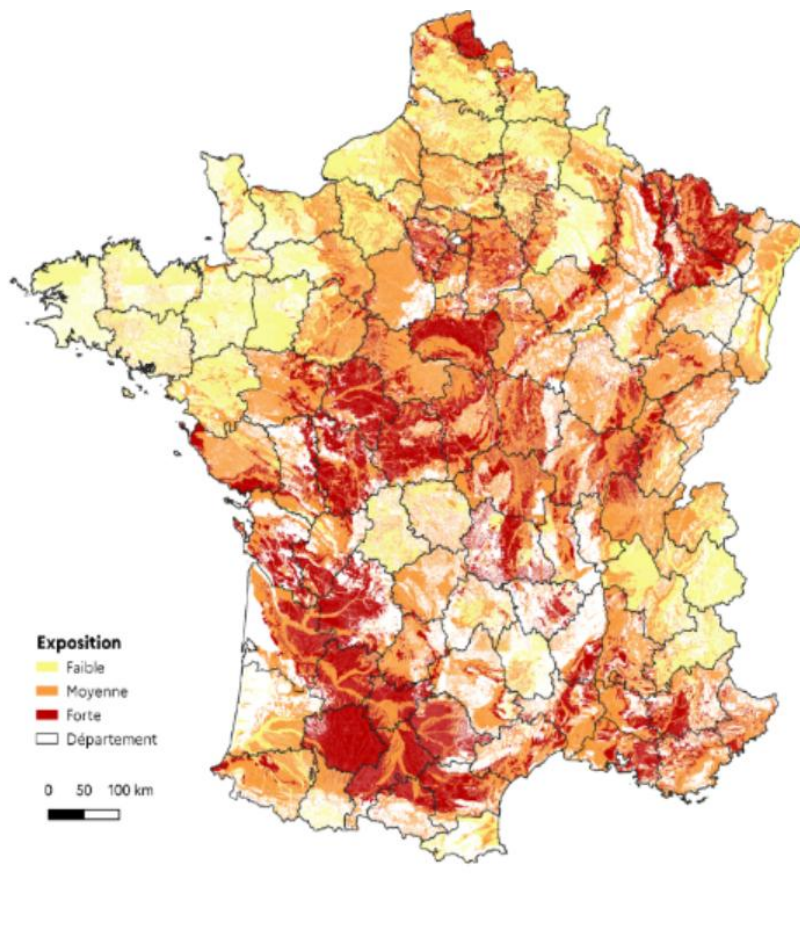
L'article 68 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », adoptée le 23 novembre 2018¹ a défini des **obligations spécifiques** pour les logements situés dans des zones géographiques exposées au risque de retrait-gonflement des argiles (RGA). Parmi ces nouvelles exigences figure la production d'une **étude géotechnique préalable à la cession de terrain** constructible ou en cas de travaux de construction ou de maîtrise d'ouvrage pour les immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel ne comportant pas plus de deux logements, dès lors que ceux-ci sont exposés de manière forte ou moyenne au risque RGA². Cette intensité d'exposition double – forte et moyenne – concerne environ **12,1 millions de maisons individuelles**, soit 55 % de l'habitat individuel en France en 2025 selon le centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique³.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² L'article R. 122-5 du code de la construction et de l'habitation apporte une définition des zones d'intensité d'exposition.

³ Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, septembre 2026, « Retrait-gonflement des argiles : à quoi s'attendre et comment s'adapter ? »

Carte des zones exposées au phénomène RGA en 2025



Source : Géorisques

En subordonnant la vente d'un terrain constructible et la réalisation de travaux de construction à la production d'une **étude géotechnique préalable**, le législateur a souhaité responsabiliser le vendeur et le constructeur de l'ouvrage quant au risque RGA auquel il est exposé.

B. LES ÉTUDES GÉOTECHNIQUES EXIGÉES ET LES CRITÈRES RÉGLEMENTAIRES ÉTABLIS NE PERMETTENT PAS DE COUVRIR CONVENABLEMENT LE RISQUE RGA

Le renforcement des exigences de construction pour le bâti neuf est **insuffisant pour répondre à la prégnance du risque RGA**. Trois cas de figure se présentent dans l'hypothèse où les travaux de construction concernent :

- soit un terrain constructible cédé après l'entrée en vigueur de la loi Élan ;

- soit un terrain détenu avant l'adoption de la loi, mais dont les travaux de construction, avant la conclusion de tout contrat, débuteraient postérieurement à son adoption ;

- soit lorsqu'un contrat a pour objet des travaux de construction.

Dans le premier cas de figure, conformément aux dispositions de l'article L. 132-5 du code de la construction et de l'habitat, il revient au vendeur du terrain de fournir **une « étude géotechnique préalable »**. Dans le deuxième cas, conformément aux dispositions de l'article L. 132-6 du même code, en l'absence d'étude géotechnique préalable annexée au titre de propriété du terrain et **avant la conclusion d'un contrat de travaux**, il appartient au maître d'ouvrage de fournir lui-même cette étude.

Enfin, dans le dernier cas, conformément aux dispositions de l'article L. 132-7 dudit code et **dès lors que le contrat de travaux a été établi**, le constructeur d'ouvrage est tenu, soit de suivre les recommandations fournies par le maître d'ouvrage qui prend en compte *« l'implantation et les caractéristiques des bâtiments »*, soit de respecter des *« techniques particulières de construction »*.

Par un arrêté du 22 juillet 2020¹, le pouvoir réglementaire a précisé la définition de l'*« étude géotechnique préalable »* et considéré que cette dernière correspondait à une **étude de « type G1 »**, permettant une analyse sommaire des risques géotechniques, mais insuffisante dans son contenu, ainsi que le relevait le rapport d'information de Mme Christine Lavarde, pour *« dimensionner les fondations de la construction »*².

Par un autre arrêté du 22 juillet 2020³, le pouvoir réglementaire a précisé la portée des *« techniques particulières de construction »* en définissant une obligation d'installation de fondations renforcées d'une profondeur d'au moins 80 centimètres, et d'au plus 1,20 mètre, selon l'intensité de l'exposition au risque RGA. Or, les saisonnalités entraînent la dessiccation des sols à une profondeur pouvant atteindre les 2 mètres voire 5 mètres en présence de végétation par un effet de succion de l'humidité du sol.

À cet égard, seule **l'étude géotechnique approfondie, de type « G2 », permettant de « prendre en compte l'implantation et les caractéristiques du bâtiment »** apparaît appropriée à la mesure des exigences de prévention des dommages.

¹ Arrêté du 22 juillet 2020 définissant le contenu des études géotechniques à réaliser dans les zones exposées au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

² Rapport d'information n° 603 (2023-2024) fait au nom de la commission des finances sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles par Christine Lavarde.

³ Arrêté du 22 juillet 2020 relatif aux techniques particulières de construction dans les zones exposées au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

II. RENFORCER LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRODUCTION DE DOCUMENTS PRÉALABLES À LA CONSTRUCTION DU BÂTI NEUF DANS LES ZONES SOUMISES AU RISQUE RGA, DANS LE DOUBLE OBJECTIF DE PRÉVENIR LES RISQUES ET DE LIMITER LES DOMMAGES.

Afin de renforcer les règles applicables à la construction du bâti neuf dans les zones soumises à un risque retrait-gonflement des argiles d'intensité moyenne et forte, la commission insère à l'initiative de la rapporteure pour avis un article 1^{er} *bis* (amendement COM-5).

Cet article tire les conséquences des conclusions du rapport de la mission d'information de Christine Lavarde précédemment mentionné et des recommandations du rapport d'information sur l'assurabilité des risques climatiques¹. La rapporteure pour avis fait sien ce constat et estime nécessaire de passer **d'une logique d'exigence minimale à une logique de « résilience du bâti »**.

Cet article est par ailleurs identique à l'article 10 de la proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles introduit à l'initiative de la commission lors de son examen et adopté par le Sénat le 29 octobre 2024.

L'amendement prévoit de substituer à l'« étude géotechnique préalable », de type « G1 », une étude géotechnique « *prenant en compte l'implantation et les caractéristiques du bâtiment* », soit de type « G2 ». Il prévoit également de supprimer, dans le cas des contrats de travaux, la possibilité offerte au constructeur de travaux de suivre des « *techniques particulières de construction* » et aligne ainsi le régime juridique applicable sur **un seul et même référentiel d'exigence de qualité**.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} *bis* ainsi rédigé.

¹ Rapport de la mission Langrenoy sur l'assurabilité des risques climatiques du 2 avril 2024.

Article 1^{er} ter (nouveau) (délégué)

Ajouter aux informations obligatoires de l'état des risques l'exposition au risque retrait-gonflement des argiles

Cet article, introduit par la commission à l'initiative de la rapporteure pour avis, vise à mieux informer les locataires ou les acquéreurs d'un bien immobilier de l'exposition au risque de retrait-gonflement des argiles (RGA), en ajoutant aux informations obligatoires de l'état des risques l'exposition au risque RGA pour l'ensemble des biens immobiliers situés en zone de forte ou de moyenne exposition au risque RGA.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} bis ainsi rédigé.

I. LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE RGA DANS L'ÉTAT DES RISQUES RESTE AUJOURD'HUI PARTIELLE

L'article 77 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a instauré un état des risques, obligatoirement transmis à l'acheteur ou au locataire d'un bien immobilier.

Cet état des risques vise à fournir un bilan des principaux phénomènes technologiques ou naturels dangereux auxquels le bien est exposé, avant la cession du bien ou la conclusion d'un contrat de location.

Le I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement liste les zones dans lesquelles les biens immobiliers sont concernés par l'obligation d'établissement d'un état des risques :

- zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques, par un plan de prévention des risques miniers ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé ;
- zones de sismicité ;
- zones à potentiel radon ;
- zones susceptibles d'être atteintes par le recul du trait de côte.

Le risque RGA n'est que partiellement couvert par cette classification. Les biens immobiliers situés dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) RGA sont ainsi concernés. Par ailleurs, les bâtiments ayant déjà fait l'objet d'indemnisations au titre du RGA doivent joindre cette information à l'état des risques¹. Cette information

¹ Décret n° 2024-82 du 5 février 2024 relatif aux conditions d'indemnisation des conséquences des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

apparaît **particulièrement parcellaire**, comme le relève le rapport de la mission confiée par la Première ministre en avril 2023 au député Vincent Ledoux¹ : les PPRN RGA ne couvrent aujourd’hui que **2 092 communes en France et ne sont plus élaborés depuis 2018**.

Lorsqu’un bien immobilier n’a jusqu’à maintenant jamais été concerné par un sinistre au titre du phénomène RGA et s’il n’est pas couvert par un PPRN RGA, **l’acquéreur ou le locataire n’a ainsi aucun moyen d’être informé de l’exposition du bien au risque**.

II. AJOUTER L’EXPOSITION AU RISQUE RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES AUX INFORMATIONS OBLIGATOIRES DE L’ÉTAT DES RISQUES POUR MIEUX INFORMER SUR LES RISQUES ASSOCIÉS AU BIEN IMMOBILIER

L’article 1^{er} *ter* introduit par la commission vise à assurer la **bonne information de l’acquéreur et du locataire** de son exposition au risque RGA, pour lui permettre de **prendre les mesures de prévention adéquates** et d’acquiescer ou de louer le logement en toute connaissance de cause.

Il complète ainsi la liste des zones dans lesquelles un état des risques est obligatoire, en ajoutant celles définies à l’article **L. 132-4 du code de la construction et de l’habitation**, relatif aux zones exposées au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

L’article **R. 132-3 du code de la construction et de l’habitation** précise les zones de l’article L. 132-4 du même code, en différenciant :

- les **zones d’exposition forte**, dans lesquelles les minéraux argileux gonflants sont largement majoritaires et pour lesquelles le comportement géotechnique indique un matériau très sensible au phénomène ;
- les **zones d’exposition moyenne**, présentant un terme argileux non prédominant, où les minéraux argileux gonflants sont en proportion équilibrée, et pour lesquelles le comportement géotechnique indique un matériau moyennement sensible au phénomène.

En 2025, on dénombrait **12,1 millions de maisons individuelles, soit 55 % de l’habitat individuel** en France situées dans une zone d’exposition forte ou une zone d’exposition moyenne² qui seraient donc concernées par cette nouvelle obligation d’information.

¹ Rapport de la mission du député Vincent Ledoux de 2023 « RGA – n’attendons pas que ce soit la cata ! ».

² Centre de ressources pour l’adaptation au changement climatique, septembre 2026, « Retrait-gonflement des argiles : à quoi s’attendre et comment s’adapter ? »

Il est identique à l'article 9 *ter* de la **proposition de loi** *visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles* **introduit à l'initiative de la commission** lors de son examen et adopté par le Sénat le 29 octobre 2024.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} *ter* ainsi rédigé.

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation du rapporteur

(Mercredi 16 septembre 2026)

M. Jean-François Longeot, président. – La problématique du changement climatique a malheureusement fait la une de l'actualité cet été et, dans ce contexte, il serait logique que notre commission se saisisse pour avis de la proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance.

Je vous propose donc que la commission se saisisse pour avis des articles 2 et 3 du texte et d'accepter la proposition de la commission des finances de nous confier par délégation l'examen au fond de l'article 1^{er} de ce texte. C'est une occasion à ne pas manquer. S'il n'y a pas d'opposition, je vous propose dans le même temps de désigner d'ores et déjà un rapporteur pour avis afin de lui confier la conduite des travaux préparatoires, dans un calendrier d'ailleurs très resserré, puisque ce texte sera examiné en séance publique dès le 19 octobre prochain.

Quelques mots de contexte : cette proposition de loi, renvoyée à la commission des finances, a été adoptée le 8 avril dernier à l'Assemblée nationale. Ce texte est le fruit d'un travail de contrôle réalisé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Il comprend, dans la version qu'il nous revient d'examiner, quatre articles, dont l'un relève du champ de compétences de notre commission, en application de l'acte de partage de 2012.

Cet article qui nous concerne à titre principal consacre par la loi les dispositifs réglementaires que sont le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) ; par ailleurs, il prévoit que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) – document de référence pour tous les projets d'urbanisme – devra désormais tenir compte de la fameuse Tracc.

Les articles 2 et 3 du texte traitent quant à eux de sujets qui intéressent vivement notre commission. L'article 2 revient sur les principes de reconstruction à l'identique et de plafonnement de l'indemnité assurantielle dès lors que les travaux engagés postérieurement à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle visent la réduction de la vulnérabilité du bâti. L'article 3 permet la revalorisation, tous les cinq ans, de la surprime catastrophes naturelles (CatNat), afin de tenir compte de l'état des risques sur

le territoire, et donne la possibilité aux compagnies d'assurance de fixer des taux de prime ou de cotisation additionnelle en fonction de la nature du bien assuré.

Aussi, eu égard aux thématiques abordées par ces deux articles et à l'expertise reconnue de notre commission en la matière, je vous propose que nous nous en saisissions pour avis. Ainsi, je le répète, notre commission recevrait une délégation au fond sur l'article 1^{er} et se saisirait pour avis des articles 2 et 3.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de Mme Jocelyne Antoine. Je vous propose donc de la désigner en qualité de rapporteure pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis sur la proposition de loi n° 530 (2025-2026) visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance et désigne Mme Jocelyne Antoine rapporteure pour avis.

Mme Jocelyne Antoine. – Je vous remercie de votre confiance, mes chers collègues. Je me réjouis de travailler sur ce texte, d'autant que je siège au sein du Conseil national de la transition écologique (CNTE) et que j'ai travaillé sur le Pnacc 3 (troisième plan national d'adaptation au changement climatique). Nous avons échangé tout l'été avec Mathieu Lefèvre et Monique Barbut sur ces sujets.

Examen en commission
(Mercredi 14 octobre 2026)

M. Pascal Martin, président. – Nous ouvrons notre première séquence législative de la session avec le rapport pour avis de notre collègue Jocelyne Antoine, rapporteure au nom de notre commission, sur la proposition de loi visant à reconnaître une politique nationale d’adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d’assurance.

Je rappellerai brièvement la chronologie de la navette parlementaire : ce texte a été adopté par l’Assemblée nationale en avril dernier. Il est le fruit d’un travail de contrôle conduit par les députés Philippe Fait et Fabrice Barusseau sur l’adaptation de notre territoire au changement climatique.

Avant d’entendre les conclusions de notre collègue, je tenais à la remercier d’avoir accepté de conduire ses travaux préparatoires pendant le mois de septembre dans des délais contraints.

Je souhaitais également remercier la commission des finances et son président ; saisie au fond du texte, cette commission a en effet accepté de nous en déléguer l’article 1^{er} afin que nous puissions l’approfondir et faire valoir notre expertise en matière d’adaptation au changement climatique, une de nos thématiques phares. Je voulais enfin remercier tout particulièrement Christine Lavarde, rapporteur du texte pour la commission des finances, qui a travaillé en étroite concertation avec Jocelyne Antoine, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

Notre commission a investi à plusieurs reprises, ces dernières années, la problématique de l’adaptation de notre territoire au changement climatique, dans sa dimension de prévention des risques naturels bien sûr, mais également dans sa dimension ingénierie pour répondre aux enjeux croissants induits par le dérèglement climatique. Je pense, par exemple, à la mission d’information de Nicole Bonnefoy, aux côtés de notre ancien collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, consacrée à l’ingénierie de proximité, en juin dernier. En octobre 2024, à l’occasion de l’examen pour avis de la proposition de loi de Christine Lavarde visant à assurer l’équilibre du régime d’indemnisation des catastrophes naturelles, notre commission avait également pu mesurer les incertitudes pesant sur la stabilité financière du régime de catastrophes naturelles (CatNat), en raison de l’accroissement sans précédent du nombre des aléas naturels et leur intensification.

Aujourd’hui, la proposition de loi qui nous est soumise nous donne l’occasion de penser la planification de notre territoire avec la perspective d’un climat à + 4°C en France métropolitaine à horizon 2100. Il s’agit de doter notre pays d’une boussole claire sur les grandes orientations à prendre pour les prochaines décennies.

Je laisse le soin à la rapporteure d'évoquer plus précisément la portée des dispositions qui nous sont soumises.

Je vous rappelle que le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a été fixé par la Conférence des présidents au vendredi 16 octobre à 12 heures. L'examen en séance publique aura lieu le lundi 19 octobre à partir de 15 heures.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – J'ai le plaisir de vous retrouver aujourd'hui pour examiner la proposition de loi visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance, adoptée à l'Assemblée nationale le 8 avril dernier.

Comme le président, j'aimerais tout d'abord adresser mes remerciements à Christine Lavarde avec laquelle j'ai pu travailler efficacement sur ce texte. Nous nous sommes notamment entendues pour reprendre certains articles que notre commission avait fait adopter au sein de la proposition de loi portant réforme du régime CatNat en octobre 2024, ce qui doit raviver des souvenirs chez ceux d'entre vous qui étaient déjà présents à l'époque. J'adresse également mes remerciements au député Fabrice Barusseau avec lequel j'ai pu avoir des échanges constructifs sur sa vision de l'adaptation et sur l'orientation à donner à ce texte.

Le président vient de revenir sur les origines de cette proposition de loi ; je me permets donc de m'affranchir de ce travail de généalogie pour en venir directement à son contenu et aux principales orientations de mon rapport.

Ce texte a un objectif clair : doter la France d'un référentiel climatique fiable, déclinable au sein des politiques publiques et d'une boussole, sous la forme d'une stratégie nationale dont la vocation est d'accompagner le décideur public. Pour ce faire, l'article 1^{er} prévoit tout d'abord d'inscrire le plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) et la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) dans le code de l'environnement. L'article 1^{er} détermine également les conditions dans lesquelles le plan est révisé et les organismes consultés pour son élaboration ainsi que la périodicité dans laquelle il doit être établi. Le principe d'une inscription de ces deux outils que sont la Tracc et le Pnacc dans la loi est une idée qui revient régulièrement ces dernières années. Deux rapports de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et un rapport de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) en soulignaient d'ailleurs les vertus. Je vous en cite trois : impulser un réflexe d'adaptation dans les politiques publiques sectorielles et transversales ; doter les pouvoirs publics d'une trajectoire de réchauffement fiable, scientifiquement établie et territorialisée ; renforcer la portée normative et l'invocabilité de ces documents.

Je crois que ces trois apports à eux seuls soulignent tout l'intérêt de ce texte.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, l'article 1^{er} a été notablement enrichi afin de passer d'une logique de planification de l'adaptation à une application concrète sur le terrain.

À cet égard, et sous l'impulsion de son auteur, deux mesures importantes sont venues conférer au texte une portée plus opérationnelle. Premièrement, l'Assemblée nationale a octroyé au pouvoir réglementaire le soin de définir les documents stratégiques et de planification qui auraient vocation à intégrer la Tracc. Deuxièmement, l'Assemblée nationale a souhaité faire du plan local d'urbanisme (PLU), et plus précisément de son rapport de présentation, le vecteur de la Tracc dans les territoires.

Je tiens à saluer l'intention du rapporteur du texte qui consiste à faire un grand pas en avant vers l'adaptation de nos territoires au changement climatique.

Si je souscris largement à l'idée d'une territorialisation de la Tracc au travers des documents d'urbanisme et de planification, je pense, en revanche, que les vecteurs identifiés par l'Assemblée nationale ne sont pas forcément les plus pertinents.

S'agissant tout d'abord d'un renvoi général au pouvoir réglementaire pour déterminer les documents qui doivent prendre en compte la Tracc, il y a là un problème de méthode. Je considère en effet qu'il revient au législateur de définir avec précision les documents qui ont vocation à décliner la Tracc. La formule générale et imprécise proposée par l'article est par ailleurs contradictoire avec le fait de vouloir inscrire la trajectoire dans le PLU. Mes travaux préparatoires ont fait apparaître un risque sérieux d'incompétence négative du législateur concernant l'alinéa 13 de l'article 1^{er}. Je vous proposerai en conséquence un amendement pour le supprimer.

S'agissant ensuite de l'inscription de la Tracc dans le rapport de présentation du PLU, trois arguments me font relativiser la pertinence de ce dispositif.

Premièrement, le rapport de présentation du PLU est un document juridiquement contestable. Il est dépourvu de portée normative autonome, ce qui contrevient, en principe, à la possibilité pour le juge administratif d'annuler un PLU en raison de son insuffisance ou de son incomplétude. Les indications contenues dans le rapport de présentation du PLU peuvent néanmoins être utilisées par le juge administratif pour interpréter les dispositions d'un règlement du PLU, ce qui laisse une marge d'appréciation particulièrement forte au juge pour censurer ce document stratégique.

Deuxièmement, le rapport de présentation du PLU doit déjà tenir compte du principe d'adaptation au changement climatique. Ce dernier est en effet un principe d'équilibre du droit de l'urbanisme que le juge administratif

peut rechercher pour vérifier que la collectivité planificatrice a bien tenu compte de l'impératif de lutte contre le changement climatique et l'adaptation à celui-ci. Ainsi, ajouter la Tracc dans le rapport de présentation du PLU risquerait d'être redondant avec les dispositions effectives du droit de l'urbanisme.

Troisièmement, le PLU est un document qui régit l'occupation et l'utilisation des sols et non un instrument de politique environnementale. Certains documents, souvent invoqués dans cette institution, semblent à cet égard bien plus adaptés pour retranscrire la Tracc.

J'en viens désormais à mes propositions.

Vous aurez compris ma réticence à inscrire la Tracc dans le PLU, mais je souhaite conserver l'intention initiale du rapporteur de l'Assemblée nationale, qui consistait à lui donner une portée effective. Pour ce faire, je vous propose d'inscrire la trajectoire dans deux documents stratégiques.

Tout d'abord, je propose que la Tracc soit inscrite au sein du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et donc à l'échelle intercommunale. Le PCAET est en effet un document de référence pour territorialiser les politiques environnementales et une grande partie du territoire national en dispose désormais. Je tiens par ailleurs à rappeler que, aux termes des articles L. 131-5 et L. 131-7 du code de l'urbanisme, les PLU doivent être compatibles avec les PCAET. Ainsi, avec cet amendement, les PLU devront, pour l'avenir, être compatibles avec la Tracc elle-même inscrite dans le PCAET.

La démarche de territorialisation de la Tracc serait néanmoins incomplète si l'on ne cherchait pas à faire coïncider présence des risques naturels et trajectoire de réchauffement de référence. C'est l'objet de ma deuxième proposition. Je propose que la Tracc soit également inscrite au sein des plans de prévention des risques naturels (PPRN), afin de nous assurer que, dans les zones exposées aux aléas naturels, l'évolution du climat soit intégrée et que l'approche du risque des services de l'État ne soit ni figée dans le temps ni dans ses connaissances scientifiques. Ils devront désormais prendre en compte la Tracc à différents horizons temporels.

Outre ces modifications, je vous propose également de reprendre à notre compte l'introduction de deux articles additionnels que notre commission et le Sénat avaient adoptés précédemment en 2024 à l'initiative de Pascal Martin alors rapporteur pour avis sur la proposition de loi visant à assurer l'équilibre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ces deux amendements concernent la connaissance de l'aléa climatique relatif au retrait-gonflement des argiles (RGA). Ils visent à renforcer les normes de construction géotechniques pour le bâti neuf et à compléter l'état des risques pour que le nouvel acquéreur ou le locataire d'un bien soit conscient de la présence de ce risque insidieux.

Enfin, je défendrai un amendement qui vise à compléter la liste des vulnérabilités devant être prises en compte dans le Pnacc. L'été que nous

avons connu et son incidence concrète sur la santé publique nous obligent à prendre davantage en compte les problématiques liées aux vagues de chaleur et aux canicules. Nous devons changer de paradigme, en passant d'une logique de confort d'été à une logique de santé publique.

Voilà, mes chers collègues, les éléments liminaires que je souhaitais porter à votre connaissance. L'exposé était technique – je vous prie de m'en excuser – mais nécessaire pour appréhender correctement les enjeux de ce texte. Sous réserve de l'adoption de mes amendements, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce texte.

Mme Christine Lavarde, rapporteur de la commission des finances. – Merci, monsieur le président, vous qui connaissez particulièrement bien ce sujet, puisque nous avons précédemment travaillé ensemble sur la prévention des risques.

En toute transparence vis-à-vis du député auteur de la proposition de loi, je soulignerai que c'est l'article 1^{er} qui entraîne le plus de crispations. La vision du Sénat, rappelée par notre collègue Jocelyne Antoine, diverge de celle de l'auteur de la proposition de loi, qui nous semble aller trop loin et se montrer source de contentieux juridiques. Les amendements de Jocelyne Antoine vont dans le bon sens.

Deux autres articles de cette proposition de loi modifient le régime d'indemnisation assurantielle des catastrophes naturelles. L'article 2 conforte, voire introduit, le principe de reconstruction résiliente après une catastrophe naturelle, par opposition à une reconstruction à l'identique. Le Sénat en a largement débattu par le passé, notamment lors de l'examen de la proposition de loi dont j'étais l'auteur, sur laquelle le président Martin était rapporteur pour avis ainsi que cela a été évoqué. La commission des finances proposera des amendements reprenant les travaux du Sénat, c'est-à-dire des dispositions concertées et attendues par le monde de l'assurance, qu'il s'agisse de la Caisse centrale de réassurance (CCR), des réassureurs, ou de la direction générale du Trésor (DGT).

L'article 3 se concentre sur ce qui fait la spécificité du régime assurantiel français, la CCR, qui mutualise le risque à l'échelle des assureurs, ce qui offre une meilleure couverture des assurés. Toutefois, le régime pourrait, demain, ne plus se suffire à lui-même. L'assureur, en dernier ressort, reste l'État. Il convient donc d'introduire des dispositifs qui confortent le financement du régime CatNat.

Enfin, nous avons introduit l'article 3 *bis*, qui prévoit des garde-fous contre un risque évoqué à plusieurs reprises, celui d'un retrait de certaines compagnies d'assurances, ou, dit autrement, une sélectivité des bons risques au détriment des mauvais risques. Certains endroits du territoire ne bénéficieraient plus d'une couverture assurantielle, notamment en assurance habitation. Celle-ci est obligatoire pour les locataires, facultative pour les

propriétaires. Une prime de risque très élevée sur des non-propriétaires entraînerait une double peine.

Le mécanisme de surveillance que nous prévoyons serait placé sous l'égide de la CCR. Je rappelle toutefois que, depuis les premiers travaux du Sénat sur ce point, est né l'Observatoire de l'assurabilité, dont le premier rapport, rendu en juin dernier, met en avant qu'aujourd'hui on ne peut pas affirmer qu'il y ait un effet d'éviction sur certains endroits du territoire, mais on ne peut pas non plus affirmer que ce ne sera jamais le cas. En effet, certaines zones sont sous surveillance de la CCR et de l'État.

M. Stéphane Demilly. – Dans le département de la Somme nous sommes confrontés à des phénomènes climatiques très différents qui se multiplient et se renforcent chaque année : canicules, inondations, érosion du littoral, mais aussi – et c'est nouveau – des épisodes de grêle qui peuvent provoquer des dégâts considérables en quelques minutes. Un violent épisode a frappé la Haute-Somme le 21 juin dernier, entraînant des dégâts majeurs, avec des grêlons de près de 10 centimètres de diamètre, très impressionnants. Or, la grêle ne relève pas du régime CatNat. L'indemnisation dépend des contrats d'assurance souscrits. Imaginez le désarroi des habitants face à leur toiture d'habitation détruite, leur pare-brise cassé ou des bâtiments agricoles transpercés. J'appelle votre attention sur la nécessité de faire évoluer la nomenclature des catastrophes naturelles.

M. Ronan Dantec. – Il fera + 4°C bien avant 2100. En effet, cela correspond à une moyenne lissée. La Tracc constitue une avancée importante. Moi qui préside la commission spéciale sur l'adaptation au changement climatique au sein du Conseil national de la transition écologique (CNTE), je dois souligner le volontarisme de Christophe Béchu.

L'intérêt de cette proposition de loi est d'inscrire la Tracc et le Pnacc dans la loi. En effet, leur valeur juridique est relativement faible. Ce n'est, certes, pas un texte révolutionnaire, mais il me semblait que son approche, par le PLU et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), était la bonne. Il n'est pas nécessaire d'inscrire la Tracc dans le PCAET puisque, par définition, le PCAET concerne le climat et pose une obligation de diagnostic de vulnérabilité. La Tracc est déjà dans le PCAET par essence même.

En revanche, inscrire la Tracc dans le PLU ou le PLUi présente plusieurs intérêts. Tout d'abord, il n'y a pas de PCAET partout, donc pas de véhicule réglementaire. Ensuite, il n'y a pas vraiment de risque nouveau d'opposabilité, et cela incite à poser les bonnes questions à l'échelon local. La première question d'urbanisme est celle des îlots de chaleur : comment construire la ville pour les limiter ? Cela relève typiquement du PLU et du PLUi. D'autres questions énergétiques, telles que celle des réseaux de chaleur qui, demain, seront des réseaux réversibles, entrent aussi dans la logique des PLU et PLUi. Il est très dommage de pouvoir élaborer un PLU ou un PLUi sans évoquer la Tracc.

Nous avons débattu au CNTE, ainsi qu'avec les réseaux de collectivités territoriales, de l'importance de ne pas faire de la Tracc un élément directement opposable aux collectivités. Cela aurait créé beaucoup de contentieux. Toutefois, il aurait été souhaitable de l'intégrer au texte, dans un but d'acculturation.

M. Hervé Gillé. – C'est un texte bienvenu, dans une année 2026 marquée par des enjeux puissants, d'inondations, de canicules, de mégafeux. En Gironde, nous sommes obligés de prendre des mesures d'urgence pour adapter les PLU et les PLUi aux mégafeux. Le massif forestier a besoin d'une nouvelle vision, qu'il s'agisse de son exploitation ou des zones d'appui. Nous sommes obligés, en raison de la réalisation des pare-feux d'urgence, d'établir des zones d'appui sous forme de casiers forestiers, pour pouvoir protéger l'ensemble du département et plus particulièrement la métropole de Bordeaux. Ce n'est pas possible sans modification des PLU et PLUi. Je vous invite à étudier les déclarations préfectorales récentes. Des maisons étaient implantées en habitat diffus. Or, il y aura des zones rouges de reconstruction pour les assurances. La reconstruction à l'identique ne sera pas possible pour certaines habitations, parce que le risque est bien trop élevé. Il y aura des zones orange, dans lesquelles la reconstruction sera autorisée sous conditions. De nouvelles prescriptions seront mises en place pour nous protéger. Ce ne sera pas *via* le PCAET, qui n'est pas prescriptif, mais ne formule que des recommandations. Si l'on veut se protéger de dangers aussi puissants que les mégafeux, il faudra modifier les PLU et les PLUi en urgence. Le fait que la Tracc, telle qu'elle est proposée, puisse s'inscrire de manière plus réglementaire et prescriptive dans les documents d'urbanisme nous semble tout à fait logique au regard des enjeux que nous pouvons connaître, notamment en Gironde. Si nous n'insistons pas sur ce point, nous resterons dans de l'intention, de la recommandation, sans pouvoir prescriptif.

Nous sommes donc plutôt en désaccord vis-à-vis des propositions formulées. Nous pensons même qu'il serait intéressant que la Tracc soit inscrite dans les schémas de cohérence territoriale (Scot), puisqu'ils ont des liaisons objectives avec les PLU et les PLUi – nous y reviendrons lors de l'examen du texte en séance publique.

M. Jean-Claude Anglars. – Au nom du groupe Les Républicains, je souhaite souligner que ce travail s'inscrit dans le temps long, avec les travaux de Christine Lavarde, de Pascal Martin et de Jocelyne Antoine, dont la position me semble raisonnable. Les maires nous ont rappelé, lors de la dernière campagne, que les éléments trop prescriptifs étaient à bannir. Je remercie la rapporteure d'avoir amendé le texte pour que la Tracc soit inscrite dans le PCAET et non le PLU.

Mme Christine Lavarde, rapporteur de la commission des finances. – La question soulevée par Stéphane Demilly était centrale lors de l'établissement, par la commission des finances, du rapport de contrôle budgétaire sur la soutenabilité du régime CatNat. Nous avons, face à chaque

interlocuteur, souhaité partir d'une feuille blanche afin de nous laisser toute possibilité de repenser différemment l'existant. Il y a eu un consensus pour estimer que le périmètre du régime CatNat était bien calibré. Nous en débattions peu de temps après la tempête de l'hiver 2023 en Bretagne. Le ministre de l'époque, Christophe Béchu, avait posé la question de la pertinence de la garantie tempête-grêle-neige, couverte par l'assurance habitation classique. Nous nous sommes finalement accordés sur le fait qu'une modification entraînerait un déséquilibre excessif et aucun gain collectif suffisant.

Pour ce qui est du vent, seule l'outre-mer est concernée par le régime CatNat, qui inclut donc les cyclones ultramarins, mais pas les tempêtes métropolitaines.

La question sous-jacente est la non-assurance. Toute personne qui a souscrit une police d'assurance habitation est couverte. En métropole, peu de propriétaires n'assurent pas leur logement. Quant à l'assurance automobile, elle est obligatoire. En revanche, outre-mer, la majorité des habitants n'assure pas son logement. On m'a expliqué que les collectivités territoriales y jouaient aussi le rôle d'assureur, apportant un soutien financier aux habitants. En outre, pour être assuré, il faut pouvoir déclarer un bien, ce qui est compliqué en cas d'habitat informel.

Le problème de la non-assurance se pose aussi pour les agriculteurs. Ceux qui ne souscrivent pas au régime des calamités agricoles ne sont pas indemnisés en cas de grêle sur les cultures.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – J'ai déjà donné nombre d'arguments dans mon propos liminaire.

Dans l'ultra-ruralité, des collectivités ne sont dotées ni de PLU ni de PLUi, mais relèvent du règlement national d'urbanisme (RNU). L'argument selon lequel on ne couvrirait pas l'ensemble du territoire en inscrivant la Tracc dans le PCAET car certaines collectivités en sont dépourvues vaut aussi pour celles qui sont dépourvues de documents d'urbanisme, si l'on inscrit la Tracc dans le PLU.

En outre, le PPRN est un document prescriptif qui emporte de véritables servitudes d'urbanisme. Enfin, en l'absence de PCAET, le Scot prend le relai et c'est bien ce que prévoit mon amendement afin de garantir que la Tracc ait une portée effective.

M. Ronan Dantec. – Le texte ne parle pas de prescriptibilité, mais de prise en compte. C'est le niveau le plus souple d'intégration. Je crains que des PLUi ou des PLU qui n'intègrent pas la Tracc, qui est inscrite dans la partie réglementaire du code de l'environnement, ne soient attaqués au tribunal administratif pour l'avoir ignorée. En inscrivant dans la loi la nécessité de prendre en compte la Tracc, l'on sécurise au contraire les PLUi.

M. Pascal Martin, président. – Nous en débattons en séance publique.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable proposera à la commission des finances que ce périmètre inclue les dispositions relatives à la définition, aux modalités de consultation et de révision du Pnacc ; à la définition, aux modalités de consultation et de révision de la Tracc et à la prise en compte de la Tracc dans les documents d'urbanisme et de planification.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (délégué)

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-3 supprime la mention de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc) dans le code de l'environnement. Cet établissement n'existe plus : il a été abrogé par décret.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-2 prévoit d'adosser le Pnacc à une évaluation des investissements à engager. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-2.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-4 vise à prendre en compte les vulnérabilités sanitaires dans le Pnacc. L'effet du réchauffement climatique sur la santé est d'importance.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-9 est purement rédactionnel.

L'amendement COM-9 est adopté.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-11 rectifié prévoit que la Tracc est déclinée dans les territoires ultramarins définis aux articles 73 et 74 de la Constitution. Cet amendement est satisfait par l'article R. 229-3 du code de l'environnement qui prévoit effectivement une déclinaison territoriale de la Tracc, qualifiée de « projections climatiques territorialisées de référence » afin de tenir compte des spécificités locales. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-11 rectifié est retiré.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-7 vise à supprimer une mention imprécise et générale.

M. Pascal Martin, président. – L'adoption de cet amendement ferait tomber l'amendement COM-16, en discussion commune.

M. Ronan Dantec. – Ce qui est proposé dans l'amendement COM-16 recevrait-il un avis favorable, s'il ne tombait pas ?

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Cela nécessite que je l'expertise avec votre nouvelle formulation.

L'amendement COM-7 est adopté.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 16.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Nous avons déjà beaucoup parlé de l'amendement COM-8 qui inscrit la Tracc dans le PCAET et le PPRN.

L'amendement COM-8 est adopté.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'article 1^{er} ainsi modifié.

Après l'article 1^{er}

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-5 vise à renforcer les exigences géotechniques de construction.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'amendement COM-5 portant article additionnel.

Mme Jocelyne Antoine, rapporteure pour avis. – Mon amendement COM-6 tend à conforter l'information des acquéreurs ou des locataires d'un bien exposé au risque de retrait-gonflement des argiles.

La commission propose à la commission des finances d'adopter l'amendement COM-6 portant article additionnel.

Les sorts sur les amendements du rapporteur sont repris dans le tableau ci-après :

Auteur	N°	Objet	Sort de la commission
Article 1^{er}			
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-3	Supprimer la mention de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC)	Adopté
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-4	Prendre en compte les vulnérabilités sanitaires dans le Pnacc	Adopté
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-9	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-7	Suppression d'une mention imprécise et générale permettant au Gouvernement de déterminer la prise en compte de la Tracc	Adopté
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-8	Inscrire la Tracc dans le PCAET et le PPRN	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-5	Renforcer les exigences géotechniques de construction pour tenir compte du "retrait-gonflement des argiles"	Adopté
Mme ANTOINE, rapporteure pour avis	COM-6	Conforter l'information des acquéreurs et des locataires d'un bien exposé au retrait-gonflement des argiles	Adopté

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
M. DAUBET	COM-2	Adosser le Pnacc à une évaluation des investissements à engager	Favorable
M. OMAR OILI	COM-11 rect.	Prévoir que la Tracc est déclinée dans les territoires ultramarins définis aux articles 73 et 74 de la Constitution	Demande de retrait
M. DANTEC	COM-16	Prendre en compte la Tracc dans l'évaluation environnementale des projets	Tombé

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*¹ ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a proposé à la commission des finances lors de sa réunion du mardi 13 octobre 2026, d'arrêter **le périmètre indicatif concernant l'article 1^{er} qui lui a été délégué au fond de la proposition de loi n° 530 (2025-2026) visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance.**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a proposé à la commission des finances que ce périmètre inclue les dispositions relatives :

- à la définition, aux modalités de consultation et de révision du plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) ;
- à la définition, aux modalités de consultation et de révision de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (Tracc) ;
- à la prise en compte de la Tracc dans les documents d'urbanisme et de planification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Personnes entendues

Lundi 28 septembre 2026

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Mickaël THIERY**, sous-directeur de l'action climatique et **Mme Marie CARREGA**, cheffe du bureau adaptation au changement climatique.

- *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)* : **MM. Karl ROSZAK**, adjoint à la cheffe de cabinet, **Nicolas MONIE**, chef du département de l'appui aux politiques de prévention et **Antoine CARON**, chef du service des risques naturels.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **MM. Félix PALLA-BLANCO**, adjoint à la sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages, **Fabien DOISNE**, adjoint au chef de bureau de la planification urbaine, **Mme Audrey AGENJO**, chargée de mission sites classés et inscrits.

Mercredi 30 septembre 2026

- *Intercommunalités de France* : **M. Jean RÉVÉREAU**, vice-président de Grand Angoulême et président de la commission transitions écologiques et **Mme Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement.

Mardi 6 octobre 2026

- *Auteur de la proposition de loi* : **M. Fabrice BARUSSEAU**, député de Charente-Maritime.

Contributions écrites

- Agent général entreprendre et assurer (Agéa)
- Association des maires de France (AMF)
- Société nationale des chemins de fer français (SNCF)
- Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-530.html>