

22/04/22

Contact : g.perrin@fnccr.asso.fr

Note réalisée avec l'appui du service juridique – Flavien Loustau

Le passage du projet de décret en Conseil d'Etat a fait l'objet d'un certain nombre de modifications dont certaines ne nous semblent pas sans conséquence quant à l'efficacité du dispositif d'automatisme du classement des RCU et par conséquent de l'objectif affiché d'encourager le développement des réseaux de chaleur ou de froid alimentés par des énergies renouvelables ou de récupération (loi n° 2019-1147 Energie Climat et loi n° 2021-1104 Climat et résilience) notamment ceux affectés à un service public.

Dès lors, le projet de décret dans sa version du Conseil d'Etat, appelle, **en première analyse**, les remarques suivantes :

Sur les principes et modalités de classement des réseaux de chaleur et de froid (section 1 du projet de décret)

➤ **Arrêté du ministre chargé de l'énergie**

- **L'apport majeur** de la version du projet de décret transmise par le Conseil d'Etat réside à l'**article R 712-2**.

En effet, ce dernier dispose que c'est un **arrêté ministériel** qui **détermine** pour les réseaux **affectés à un service public** de distribution de chaleur et de froid **ceux qui satisfont aux critères fixés par l'article L.712-1** du Code de l'énergie [à savoir *alimentation > 50 % par EnR ou de récupération, comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison assuré et équilibre financier de l'opération*].

La détermination de la satisfaction des critères fixés par l'article L.712-1 s'effectue **notamment** au vu d'un certain nombre d'éléments cités ci-dessous :

- 1° De la justification de la pérennité des sources d'énergie renouvelable ou des énergies de récupération utilisées ;
- 2° De la justification du comptage effectif des quantités d'énergie livrées par point de livraison ;
- 3° Du nombre d'abonnés raccordés au réseau et son évolution prévisible, ainsi qu'une estimation des quantités d'énergie distribuées ;
- 4° D'un état prévisionnel des recettes et des dépenses échelonnées dans le temps, justifiant l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations compte tenu des besoins à satisfaire ;
- 5° Des conditions tarifaires envisagées pour les différentes catégories d'abonnés raccordés au réseau à la suite du classement, et les principales conditions de leur évolution : droits et frais de raccordement, prix des abonnements et des kilowattheures fournis, formules de révision ;

6° Des indicateurs relatifs aux performances techniques et économiques du réseau définis par un arrêté du ministre chargé de l'énergie ;

7° D'une évaluation des possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique du réseau. Cette évaluation prend la forme d'un audit énergétique, pour la première inscription d'un réseau sur la liste ainsi arrêtée. Le contenu et la procédure de cet audit sont déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie, qui en précise également la périodicité et les modalités de mise à jour.

- Le projet de décret **poursuit** (II art. R712-2) en précisant que **le classement des réseaux intervient de plein droit pour ceux inscrits sur la liste établie par l'arrêté ministériel...**

SAUF SI... la commune ou le groupement de collectivités territoriales auquel la compétence a été transférée en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid au sens de l'article L. 2224-38 du CGCT **s'y oppose par délibération motivée.**

Remarques :

- **En d'autres termes**, contrairement à l'ancienne version du projet de décret, les communes et groupements de collectivités territoriales compétentes en matière de création et d'exploitation d'un RCU au sens de l'article L. 2224-38 CGCT **ne sont plus spécifiquement identifiées comme les autorités compétentes en charge du classement de ces réseaux** (*voir en ce sens premier alinéa art. R712-1 de l'ancienne version du projet de décret*)
- **Désormais**, le classement des réseaux **affectés à un service public** (*nous verrons que c'est différent pour les réseaux privés*) **sera conditionné par un arrêté ministériel** (donc par l'Etat) déterminant ceux satisfaisant aux critères fixés la loi (L.712-1 Code de l'énergie)
 - Le filtre de l'arrêté ministériel interroge alors quant à la réelle portée de l'automaticité du classement prévue par la loi.
 - Si le projet d'arrêté transmis par la DGEC liste un grand nombre de réseaux réputés conformes aux critères de l'article L712-1, nous pouvons nous interroger sur **les futurs réseaux affectés à un SPIC qui sont à créer** et qui si nous nous en tenons à la lecture du présent décret ne peuvent être classés qu'après inscription dans la liste établie par arrêté ministériel (*R.712-2 I et II*).
 - Cela interroge sur l'articulation entre réseau public à créer et conditions de classement puisque in fine ce dernier n'est plus automatique **du moins conditionné par arrêté ministériel... il n'est pas indiqué dans le décret à l'article R.712-2 qu'il s'applique** « Pour les réseaux existants à la date de publication du présent décret... » ce qui suppose que les dispositions du R712-2 s'appliquera aux réseaux à créer..
 - Cela impliquera-t-il l'envoi d'un dossier de demande de classement au ministère sur la base des éléments mentionnés à l'article R.712-2 ? **Besoin de précision sur la mise en œuvre pratique**
 - Réelle interrogation sur la conformité du décret au regard de la lettre de la loi. Quel pouvoir de contrôle et décision de classement donné à l'Etat ?
- En première analyse, **il ne semble pas** que cette mesure fluidifie les procédures et par la même permette de répondre aux objectifs fixés par le législateur en matière de développement des réseaux public alimentés par des énergies renouvelables ou de récupération.

➤ **Définition du ou des périmètres de développement prioritaire R.712-3**

- Pour les réseaux **affectés au service public** de distribution de chaleur et de froid et classés **selon les modalités prévues à l'article R. 712-2 [à savoir par arrêté ministériel]**, la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent **délibère pour définir, à l'intérieur de la zone de desserte du réseau, le ou les périmètres de développement prioritaire prévus par l'article L. 712-2 au vu des éléments mentionnés à l'article R. 712-2** [7 points évoqués supra] et ce :
 - Après avis de la commission consultative des services publics locaux prévue par l'article L. 1413-1 du CGCT,
 - Et en tenant compte du plan de situation, du schéma du réseau de distribution du réseau, du plan faisant apparaître la zone de desserte et de la justification de la compatibilité du ou des périmètres envisagés avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur.
- **A défaut de délibération**, constitue le ou les périmètres de développement prioritaire :
 - Le périmètre du contrat de concession lorsque ce mode de gestion est choisi
 - Ou, en l'absence de périmètre de concession, le territoire de la ou des communes desservies par le réseau.

Ce ou ces **périmètres prennent effet au plus tard le 1er juillet de l'année suivant le classement du réseau** dans les conditions prévues à l'article R. 712-2, sous réserve de leur compatibilité avec les documents d'urbanisme en vigueur.

*[Remarque : le texte pourrait être plus compréhensible s'il était indiqué, le 1er juillet de l'année suivant **CELLE** du classement]*

➤ **Classement des réseaux privés : Art. R. 712-4**

- **Pour les autres réseaux** (par opposition au R.712-3 concernant les réseaux affectés à un service public), **le classement et, le cas échéant, sa modification sont prononcés** :
 - **par délibération** de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent sur demande du propriétaire ou, pour un réseau à créer, du maître d'ouvrage.

Un dossier [contenu défini à l'article R. 712-5] est présenté à l'appui de cette demande.

Le classement est prononcé pour **une durée qui ne peut excéder trente ans**.

On remarquera que les modalités de classement s'avèrent plus faciles pour les réseaux privés n'étant pas soumis à une détermination par arrêté ministériel de la satisfaction des critères fixés à l'article L.712-1 du Code de l'énergie.

- R. 712-5 : – Le dossier prévu par l’article R. 712-4 [soit **pour les réseaux privés**] comprend :

<p>1° Le mode de gestion du réseau ;</p> <p>2° L'identité du propriétaire du réseau et, le cas échéant, de la société à laquelle la gestion de ce réseau est confiée ;</p> <p>3° La description des rôles et relations de l'ensemble des intervenants sur le réseau ;</p> <p>4° Les principales caractéristiques du réseau ainsi que celles des sources d'énergie utilisées ;</p> <p>5° Les quantités de chaleur ou de froid injectées dans le réseau pour chacune de ces sources au cours d'une année civile ;</p> <p>6° La justification de la pérennité des sources d'énergie renouvelable ou des énergies de récupération utilisées ;</p> <p>7° La justification du comptage effectif des quantités d'énergie livrées par point de livraison ;</p> <p>8° Le nombre d'abonnés raccordés au réseau au moment de la demande de classement et son évolution prévisible au cours de la période de classement, ainsi qu'une estimation des quantités d'énergie distribuées ;</p> <p>9° Le ou les périmètres de développement prioritaire envisagés ;</p>	<p>10° Un plan de situation, un schéma du réseau de distribution, un plan faisant apparaître la zone de desserte du réseau ainsi que les parties de cette zone où sont proposés un ou plusieurs périmètres de développement prioritaire ;</p> <p>11° Une notice explicative justifiant la compatibilité de ces périmètres de développement prioritaire avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur ;</p> <p>12° Un état prévisionnel des recettes et des dépenses échelonnées dans le temps, justifiant l'équilibre financier de l'opération pendant la période d'amortissement des installations compte tenu des besoins à satisfaire ;</p> <p>13° Les conditions tarifaires envisagées pour les différentes catégories d'abonnés raccordés au réseau à la suite du classement, et les principales conditions de leur évolution : droits et frais de raccordement, prix des abonnements et des kilowattheures fournis, formules de révision ;</p> <p>14° Des indicateurs relatifs aux performances techniques et économiques du réseau définis par arrêté du ministre chargé de l'énergie ;</p> <p>15° Dans le cas d'un réseau existant, un audit énergétique comportant une évaluation des possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique du réseau, dont le contenu et la procédure sont déterminés par arrêté du ministre chargé de l'énergie</p>
--	---

➤ **Constat par arrêté ministériel annuel du taux d'EnR à retenir pour l'appréciation du seuil de 50% : Art. R. 712-1 II**

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie constate **chaque année, pour chaque réseau de chaleur ou de froid existant**, le taux d'énergie renouvelable ou de récupération à retenir pour l'appréciation du seuil de plus de 50 % de sources d'énergie renouvelable ou de récupération exigé à l'article L. 712-1 pour le classement d'un réseau de chaleur ou de froid

Effets du classement d'un réseau de chaleur ou de froid (section 2)

➤ **Art. R. 712-7. Précision apportée par le décret sur la transmission des délibérations.**

Les délibérations mentionnées aux articles R. 712-3 et R. 712-4 et, le cas échéant, les informations relatives aux périmètres de développement prioritaires délimités par défaut dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article R. 712-3 sont transmises par la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme situés sur le territoire concerné **en vue de leur report en annexe au plan local d'urbanisme ou au document en tenant lieu, lorsqu'il existe, dans les conditions prévues par l'article R. 151-53 du code de l'urbanisme.**

➤ **Art. R. 712-10. – Nouvelle dérogation à l'obligation de raccordement**

La dérogation, prévue au deuxième alinéa de l'article L. 712-3, à l'obligation de raccordement à un réseau classé de chaleur ou de froid fait l'objet d'une demande :

- présentée par le propriétaire de l'installation concernée
- ou par son mandataire

... à la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent.

Les dérogations sont accordées dans les cas suivants :

1° Le demandeur justifie de l'incompatibilité des caractéristiques techniques de l'installation qui présente un besoin de chaleur ou de froid avec celles offertes par le réseau ;

2° L'installation ne peut être alimentée en énergie par le réseau dans les délais nécessaires à la satisfaction des besoins de chauffage, d'eau chaude sanitaire ou de climatisation de l'usager, sauf si l'exploitant du réseau justifie de la mise en place d'une solution transitoire de nature à permettre l'alimentation des usagers en chaleur ou en froid ;

3° Le demandeur justifie de la mise en œuvre, pour la satisfaction de ses besoins de chauffage, d'eau chaude sanitaire ou de climatisation, d'une solution alternative alimentée par des énergies renouvelables et de récupération à un taux équivalent ou supérieur à celui du réseau classé suivant les modalités de calcul définies par l'arrêté du ministre chargé de l'énergie mentionné au I de l'article R. 712-1.

4° Le demandeur justifie de la disproportion manifeste du coût du raccordement et d'utilisation du réseau par rapport à d'autres solutions de chauffage et de refroidissement.

Remarque : Cet ajout renforce notre analyse concernant l'articulation entre l'obligation de raccordement, les dérogations et les règlements de service.

En effet, nous indiquions dans le guide classement, que s'il faut veiller au respect du principe d'égalité de traitement des usagers en définissant des conditions d'accès objectives qui s'appliquent de la même manière à tous les usagers placés dans une situation similaire, **inversement**, on pourrait donc envisager d'introduire des conditions de raccordement variables suivant les cas et notamment suivant la nature des travaux à réaliser pour raccorder le bâtiment.

Dès lors, si le gestionnaire aura bien **l'obligation** de raccordement dans la ZDP (dans les conditions prévues par décret) ce dernier pourrait prévoir dans les règlements de service **des différenciations tarifaires préservant l'équilibre économique du réseau de chaleur se conformant par ailleurs à l'obligation légale prévue à l'article L 712-1 du Code de l'énergie sur l'équilibre financier de l'opération.**

Désormais, avec cette nouvelle dérogation, le demandeur pourra justifier de la disproportion manifeste du coût du raccordement et d'utilisation du réseau par rapport à d'autres solutions de chauffage et de refroidissement.

Sujet longuement débattu dans la filière et parmi les adhérents, **l'avantage de cette mesure est que l'usage du seul levier de la définition de la ZDP n'est plus obligatoire pour choisir de raccorder ou non certains prospects (ou bâtiments que l'on souhaite éviter).** La difficulté est que cette analyse revient à la collectivité, devant préciser dans sa délibération (dans la logique de l'ancienne version du classement) les méthodes de calcul de cette dérogation (choix de prendre CAPEX+OPEX ou seulement CAPEX, où arrêter le coût global, quelle durée de comparaison prendre (10 ans ? Temps d'amortissement ?).

Par ailleurs, on relèvera ici que ces autres solutions semblent être de tout ordre et pas uniquement renouvelables. Ainsi, si l'ajout du 4ème critère peut se concevoir dans une approche globale et reporte aux collectivités les modalités de calcul pour cette analyse comparative, le fait de ne pas mentionner que la comparaison ne peut se faire qu'à comparaison d'autres solutions de chauffage et de refroidissement EnR&R semble être contre-productive par rapport à la philosophie de développement de la chaleur renouvelable, portée par cette réforme du classement. Pour sortir de notre approche purement « filière », on pourrait se dire qu'il s'agit d'un meilleur équilibre dans une approche multi-réseaux, notamment concernant le réseau gaz.

Information du public (Section 3)

Quelques coquilles à l'article Art. R. 712-11.

La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent publie annuellement un rapport relatif à l'exploitation de l'année précédente du réseau classé de chaud et de froid, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

« Ce rapport comprend :

« 1° Le bilan annuel des énergies utilisées selon leur origine ;

« 2° Un bilan des indicateurs transmis en application du 14° de l'article R. 712-4 [coquille de l'ancien décret on retrouve désormais cette information à l'article R.712-5 14° et non le R.712-4 mais pose une autre question car le dossier de demande R712-5 concerne les réseaux privés, on retrouve également la notion des indicateurs pour les réseaux publics mais au 6° de l'article R.712-2 du présent décret] ;

« 3° L'état des conditions tarifaires consenties aux différentes catégories d'abonnés indiquant la décomposition des coûts et comparant ces éléments aux conditions tarifaires mentionnées par l'article R. 712-4 [même remarque que supra]

« 4° Les émissions de gaz à effet de serre de la chaleur et du froid livré par le réseau ;

« 5° L'évaluation des possibilités d'amélioration de l'efficacité énergétique du réseau.

« Lorsque le réseau n'est pas affecté au service public de distribution de chaleur et de froid, les éléments de ce rapport sont transmis annuellement par le propriétaire du réseau à la commune ou au groupement des collectivités territoriales compétent à une date définie par cette dernière.

Caducité et abrogation du classement (Section 4)

Pour les réseaux affectés au service public de distribution de chaleur et de froid

Art. R. 712-12

Lorsque le réseau n'est plus alimenté :

- pendant trois années consécutives,
- par une énergie renouvelable ou de récupération au sens de l'article R. 712-1 au-dessus du seuil exigé à l'article L. 712-1
- ou lorsqu'il ne satisfait plus à l'un des autres critères fixés par ce même article, notamment en matière de comptage des quantités d'énergie livrées

= un arrêté du ministre chargé de l'énergie constate la caducité du classement.

Le constat de la caducité du classement prive d'effet le ou les périmètres de développement prioritaire correspondants.

Remarque : Besoin de précision sur les modalités de mise en œuvre de la procédure. Se base-t-on sur les informations constatées par l'arrêté annuel du constat des seuils prévu à art. R.712-1 II ? Auquel cas, quid de la vérification des autres critères ?

Pour les autres réseaux

Art. R. 712-13

Lorsque le réseau n'est plus alimenté :

- pendant trois années consécutives,
- par une énergie renouvelable ou de récupération au sens de l'article R. 712-1 au-dessus du seuil exigé à l'article L. 712-1,
- lorsqu'il ne satisfait plus à l'un des autres critères fixés par ce même article, notamment au comptage des quantités d'énergie livrées ne sont plus remplies

= la commune ou le groupement des collectivités territoriales compétent prononce l'abrogation de la décision de classement après avoir mis à même l'exploitant de présenter ses observations.

La délibération portant abrogation est publiée dans les formes prévues à l'article R. 712-6.

L'abrogation de la décision de classement entraîne la caducité du ou des périmètres de développement prioritaire correspondants.

Entrées en vigueur Article 4

- Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le lendemain de sa publication, à l'exception de celles de l'article 3 [coquille de l'ancien décret, il faut désormais renvoyer à l'article 2 du présent décret], qui s'appliquent aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1er septembre 2022.
- Le classement des réseaux de chaleur et de froid...
 - pour lesquels l'arrêté du 21 octobre 2021 *modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006* relatif au diagnostic de performance énergétique *pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine* a constaté que le taux d'énergie renouvelable ou de récupération excédait le seuil prévu par l'article L. 712-1, [base sur laquelle le projet d'arrêté transmis par la DGEC se fonde pour établir la liste des

réseaux publics présumés conformes concernant les autres critères de l'article L712-1]

... **intervient**, dans les conditions fixées par les articles R. 712-2 et R. 712-3, le **1er septembre 2022**.

Les réseaux classés **avant le 1er janvier 2022** continuent à **bénéficier de leur classement pendant la durée de validité de la décision de classement**.

Il semble que conserver la date du 1^{er} janvier 2022 comme dans l'ancien projet de décret manque ici de cohérence.