

ASSOCIATION des RESPONSABLES de COPROPRIETE



Madame la Ministre de la cohésion
des territoires et des relations
avec les collectivités territoriales

20, avenue de Ségur
75007 Paris

Remis en main propre contre récépissé

le 07/11/2019
[Signature]

Objet : Recours gracieux dirigé contre l'arrêté du 6 septembre 2019 *relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur et de droit et à la répartition des frais de chauffage et de refroidissement, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel* (JORF n° 2010 du 10 septembre 2019, texte n° 28).

Mesdames les Ministres, Monsieur le Ministre,

Par le présent recours gracieux, je sollicite au nom et pour le compte de l'ARC, association représentative des syndicats de copropriétaires, mandatée par l'UNARC, comptant plus de 17.000 copropriétés adhérentes, le retrait de l'arrêté du 6 septembre 2019 *relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur et de droit et à la répartition des frais de chauffage et de refroidissement, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel* (JORF n° 2010 du 10 septembre 2019, texte n° 28) visé en objet (ci-après, l'arrêté du 6 septembre 2019).

Dans sa version issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* (ELAN), l'article L. 241-9 du Code de l'énergie pose l'obligation, qui s'applique à tout immeuble collectif d'habitation ou mixte pourvu d'une installation centrale de chauffage, de s'équiper, quand la technique le permet, d'une « **une installation permettant de déterminer et de réguler la quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif** ». La même obligation est également posée concernant la quantité de froid.

Le même article L. 241-9 du Code de l'énergie renvoyait à un décret pris en Conseil d'Etat, le soin de fixer ses conditions d'application et notamment « **les caractéristiques techniques et les fonctionnalités des installations prévues au premier alinéa ainsi que les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé en tout ou partie aux obligations prévues au même premier alinéa, en raison d'une impossibilité technique ou d'un coût excessif au regard des économies attendues** ».

Des précisions ont donc été apportées par le décret n°2019-496 du 22 mai 2019 *relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire*



consommée et à la répartition des frais de chauffage, de refroidissement et d'eau chaude sanitaire, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel.

Mais, ledit décret ayant lui-même renvoyé à un arrêté la fixation d'un certain nombre d'éléments, le dispositif a finalement été complété par l'arrêté du 6 septembre 2019 visé en objet.

Les différents types d'appareils visés par les dispositions qui précèdent doivent être mis en service au plus tard le 25 octobre 2020.

Toutefois, ainsi qu'il sera exposé ci-après, le retrait de l'arrêté du 6 septembre 2019 s'impose compte tenu des différentes illégalités et erreurs dont il est entaché.

I. Sur l'illégalité de l'arrêté du 6 septembre 2019 en raison de l'incompétence négative dont est entaché le décret du 22 mai 2019 en application duquel a été pris l'arrêté, faute pour le décret d'avoir imposé l'installation de robinets thermostatiques

Tout d'abord, le cadre juridique tel qu'il résulte de l'arrêté du 6 septembre 2019 et du décret du 22 mai 2019 susvisés est illégal en tant qu'il s'abstient d'imposer l'installation de robinets thermostatiques.

On rappellera à cet égard que l'article L. 241-9 du Code de l'énergie impose aux immeubles collectifs d'habitation ou mixte pourvus d'une installation centrale de chauffage d'être équipés « d'une installation permettant de déterminer et de réguler la quantité de chaleur et d'eau chaude fournie à chaque local occupé à titre privatif ». La loi est claire pour imposer deux obligations cumulatives aux installations envisagées : déterminer la quantité de chaleur fournie d'une part, et réguler cette quantité, d'autre part.

S'agissant du volet « détermination de la quantité de chaleur fournie », le même article L. 241-9 du Code de l'énergie identifie les compteurs individuels d'énergie thermique et les répartiteurs de frais de chauffage comme étant les installations pertinentes. A cet égard, l'ARC fera utilement observer qu'aucun répartiteur de frais de chauffage actuellement disponible sur le marché ne détermine la quantité de chaleur fournie à un local. Les experts techniques sont en effet unanimes pour confirmer que ces outils se limitent à informer sur la différence entre la température d'une pièce et le radiateur qui s'y trouve mais ne peuvent déterminer une quantité de chaleur, autrement dit la quantifier.

S'agissant du volet « régulation de la chaleur fournie », la loi ne précise pas le type d'outil devant être installé. Mais on sait par ailleurs que le seul outil technique permettant de réguler la quantité de chaleur fournie dans un local est le robinet thermostatique.

Dès lors, pour atteindre l'objectif posé par l'article L. 241-9 du Code de l'énergie de permettre aux occupants d'un local de déterminer et réguler la quantité de chaleur fournie à un local, l'installation simultanée d'un compteur d'énergie thermique (ou d'un répartiteur de



frais de chauffage, avec les réserves mentionnées ci-avant s'agissant de ce type d'équipements) et de robinets thermostatiques, s'impose.

En conséquence, le décret en Conseil d'Etat, auquel l'article L. 241-9 du Code de l'énergie renvoie pour compléter et parachever le dispositif législatif, aurait dû imposer l'installation concomitante de robinets thermostatiques sur les émetteurs de chaleurs équipant les locaux dans lesquels des compteurs d'énergie thermique (ou, avec les réserves qui précèdent, des répartiteurs de frais de chauffage) sont installés.

Or, force est de constater que le décret du 22 mai 2019, pris pour application de l'article L. 241-9 du Code de l'énergie s'est abstenu d'imposer l'obligation d'installer des robinets thermostatiques (qui, rappelons-le, sont le seul outil de régulation thermique existant à ce jour), et le cas échéant de définir, comme pour les compteurs d'énergie thermique et les répartiteurs de frais de chauffage, les éventuelles exceptions à cette obligation. L'objectif fixé par le législateur de pouvoir déterminer et réguler la quantité de chaleur (et de froid) fournie à un local ne peut donc être atteint.

Le décret du 22 mai 2019 est donc illégal en tant qu'il est entaché d'une incompétence négative.

L'arrêté du 6 septembre 2019 pris pour l'application du décret du 22 mai 2019 est, par voie de conséquence, lui-même illégal.

II. Sur l'erreur commise par l'arrêté du 6 septembre 2019 en fixant le seuil de rentabilité à atteindre à 15%

Ensuite, l'arrêté est également entaché d'une autre illégalité en tant qu'il a fixé à 15% le gain à apporter par l'individualisation des frais de chauffage (IFC) ou de refroidissement pour être obligatoire.

On rappellera en effet que le dispositif à ce jour prévu, notamment, par les articles L. 241-9 et R. 241-7 et suivants du Code de l'énergie impose afin d'individualiser les frais de chauffage et de froid des bâtiments équipés de dispositifs collectifs :

- de manière prioritaire, l'installation de compteurs d'énergie thermique, sauf à entrer dans l'une des exceptions prévues, et parmi lesquelles figure le coût excessif de l'opération ;
- subsidiairement, l'installation de répartiteurs de frais de chauffage, sauf à entrer dans l'une des exceptions prévues, et parmi lesquelles figure, là encore, le coût excessif de l'opération.

Les modalités de détermination de ce coût excessif ont été fixées par l'article 7 de l'arrêté du 6 septembre 2019 qui fixe une formule de calcul de la rentabilité de l'opération. Cette formule de calcul repose sur le postulat selon lequel « le gain apporté par l'individualisation des frais de chauffage ou de refroidissement est de 15% ».

Or, c'est à tort que l'arrêté a repris à son compte ce chiffre qui résulte d'une étude réalisée par l'ADEME et portant sur l'évaluation des gains énergétiques de l'individualisation des frais



de chauffage en logement collectif, publiée le 24 juillet 2019¹, menée dans des conditions particulièrement contestables et aboutissant à un résultat erroné.

Il est d'abord notable de relever que ce niveau de gain de 15% est équivalent à une variation de 2 degrés celsius de la température de chauffage ou encore à l'économie générée pour une copropriété par la réalisation de travaux d'isolation thermique par l'extérieure (ravalement). Ainsi, déjà, considérer que l'installation d'appareils aussi basiques et de coût modique que des répartiteurs de frais de chauffage serait de nature à générer un tel niveau de gain, permet de douter de la fiabilité de l'analyse réalisée.

Et pour cause, puisque l'étude de l'ADEME sur laquelle s'est appuyé l'arrêté a, en réalité, été conduite sur la base de postulats techniquement non pertinents et d'échantillons d'immeubles non représentatifs.

Ainsi, l'étude a par exemple été menée tant sur des appartements dont les émetteurs de chaleur étaient équipés de robinets thermostatiques que d'appartements qui ne l'étaient pas. Prendre en compte les locaux non équipés de robinets thermostatiques, dont les occupants ne peuvent agir sur leur consommation, fausse, par définition, le résultat de l'étude car, une fois encore, sans robinet thermostatique, la température ne peut être réglée.

De même, l'étude a été menée tant sur des immeubles équipés de répartiteurs de frais de chauffage (RFC) que sur des immeubles équipés de compteurs d'énergie thermique (CET) et sans distinction entre les deux typologies d'immeubles, l'ADEME estimant, sans le justifier, qu'il n'y aurait « aucune raison de penser que les CET engendrent des gains plus forts ou plus faibles que les RFC » (voir p.4). Cependant, ainsi qu'il a déjà été rappelé, les répartiteurs de frais de chauffage ne permettent tout simplement pas de mesurer des quantités de chaleurs fournies, mais uniquement d'informer sur la différence de température entre un émetteur de chaleur et la pièce dans laquelle il se situe.

De même encore, l'étude a encore été menée tant sur des immeubles ayant fait l'objet d'une rénovation thermique que sur des immeubles non rénovés. L'ADEME relève ainsi « L'étude met en lumière des gains liés à la pose de l'IFC, que le site (...) ait fait des travaux ou pas » (résumé page 4). Pire encore, pour un tiers des immeubles étudiés, l'ADEME ne sait pas si des travaux ont eu lieu ou non (voir figure 1, p.6).

Il va pourtant de soi que les immeubles ayant fait l'objet de travaux de rénovation thermique ne sont susceptibles de réaliser que des économies d'énergie très limitées au moyen d'outils permettant l'individualisation de frais de chauffage dans la mesure où ils sont déjà particulièrement performants au plan énergétique. Leur intégration dans l'étude fausse donc substantiellement les résultats. Une démarche scientifiquement pertinente aurait consisté à analyser de manière séparée les gains observés, d'une part, sur les bâtiments n'ayant pas fait l'objet de mesures de rénovation énergétique (et qui plus est, sur des appartements équipés de compteurs et de robinets thermostatiques) et d'autre part, les immeubles ayant fait l'objet de tels travaux et pourvus des équipements précités.

¹ <https://www.ademe.fr/individualisation-frais-chauffage-ifc-logements-collectifs>

Association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901



D'ailleurs, de l'aveu même de l'ADEME, ladite étude « ne dispose pas de suffisamment de données pour isoler les impacts des travaux ou des robinets thermostatiques » (voir point 4.2.4, p. 16).

Enfin, on peut encore relever que l'étude parvient à une valeur médiane (et non pas à une valeur moyenne) de 15% d'économies d'énergie. Ce résultat implique, par définition, que pour la moitié du panel des immeubles étudiés, ce seuil de 15% d'économie n'était pas atteint. En conséquence, ériger ce niveau de gain, issu du calcul d'une valeur médiane, en règle générale applicable à l'ensemble des immeubles, conduira à imposer l'installation d'un dispositif qui, dans la moitié des cas ne sera pas de nature à permettre la réalisation de 15% d'économies. C'est dire l'ineffectivité de la mesure envisagée.

Pire encore, 25% des sites étudiés par l'ADEME présentent un gain inférieur à 8%, et 12% des sites présentaient une surconsommation à la suite de l'installation des équipements d'individualisation des frais de chauffage. Cela est vrai en particulier s'agissant des immeubles de petite dimension, comprenant moins de 50 logements (voir figure n°12, p.17), étant précisé que ce type d'immeubles est majoritaire sur le territoire français.

Au total, il est manifeste que l'étude réalisée par l'ADEME dans des conditions particulièrement contestables ne pouvait être reprise à son compte par l'arrêté.

C'est donc à tort que l'arrêté du 6 septembre 2019 a fixé à 15% le niveau de gain attendu par l'individualisation des frais de chauffage et de froid pour s'imposer.

III. Sur l'erreur commise par l'arrêté en excluant des coûts pris en compte dans le calcul de rentabilité, les coûts afférents au désembouage et à l'équilibrage

Enfin, l'arrêté du 6 septembre 2019 est entaché d'une autre erreur en tant qu'il exclut les coûts de désembouage et d'équilibrage de l'assiette des investissements pouvant être pris en compte dans le calcul de la rentabilité de l'installation d'équipements d'individualisation des frais de chauffage.

L'article 7 de l'arrêté liste en effet d'une part, les coûts à inclure dans le calcul de rentabilité (et qui correspondent aux coûts d'installation, de location, d'entretien et de relève ainsi que les options des compteurs d'énergie thermique ou des répartiteurs de frais de chauffage ou de refroidissement, ainsi que l'installation de robinets thermostatiques lorsqu'ils sont absents), et, d'autre part, les coûts exclus de ce calcul.

A cet égard, il convient de rappeler que l'exigence de vérification de la rentabilité de l'individualisation des frais de chauffage et de refroidissement posée tant par l'article 9 de la Directive 012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 *relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE*, que par l'article L. 241-9 du Code de l'énergie, ne fait l'objet, par ces dispositions, d'aucune restriction quant à l'assiette des coûts susceptibles d'être pris en compte dans le calcul de la rentabilité.



Le but poursuivi par ces dispositions consistent en effet à n'imposer l'installation d'équipements permettant d'individualiser les frais de chauffage et de refroidissement que pour autant que cela présente un intérêt économique pour les occupants.

Or, parmi les coûts non pris en compte dans le calcul de rentabilité figure « le désembouage et l'équilibrage» au motif que cela constituerait « des mesures d'entretien normales » (art.7 de l'arrêté du 6 septembre 2019).

Cette affirmation posée par l'arrêté est erronée et repose en outre sur une logique incohérente.

Il est en effet inexact d'affirmer que le désembouage serait une opération courante.

Déjà, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose la réalisation de cette opération. Chaque copropriété est donc parfaitement libre de déterminer la périodicité de réalisation du désembouage. Et, en pratique, les professionnels du secteur recommandent d'y procéder seulement tous les dix ans (voir <https://www.quelleenergie.fr/economies-energie/chaudiere-gaz-condensation/desebouage>)).

D'ailleurs, ce poste de dépense ne figure pas, au sein des contrats d'exploitation de chauffage collectif, dans le poste de prix« P2 » dédié aux prestations de maintenance et de petit entretien².

Et, l'étude de l'ADEME intitulée « individualisation des frais de chauffage en logement collectif : le coût de l'individualisation pour les ménages français » achève cette démonstration puisqu'elle relève que « Notre base de données ne contient que 4 observations de coût de désembouage » (voir point 5.2, page 24), preuve supplémentaire du caractère particulièrement peu courant de l'opération.

Il est donc pour le moins surprenant que l'arrêté du 6 septembre 2019 qualifie de mesure d'entretien normal une action qu'il est facultatif de réaliser, qui ne mérite d'être réalisée, au mieux, que tous les dix ans et qui n'est, en pratique, qu'exceptionnellement mise en œuvre.

La situation est la même pour les coûts d'équilibrage, l'ADEME précisant dans la même étude que sa base de données ne comporte que deux exemples de coûts d'équilibrage (voir point 5.3, page 24).

En revanche, s'il ne s'agit aucunement d'une mesure d'entretien normal, le désembouage et l'équilibrage s'avèrent néanmoins indispensables dans la perspective de l'individualisation des frais de chauffage.

D'ailleurs, la même étude de l'ADEME le relève très clairement en soulignant: « Une opération d'IFC est constituée de 3 types de coûts : les coûts de la prestation de base, les coûts des options et les coûts des travaux connexes » (p. 12, rapport d'étude n° 2), et le même rapport poursuit en relevant : « pour qu'une installation d'IFC soit réellement performante, 3 conditions semblent nécessaires : les radiateurs doivent être préalablement équipés de robinets

² Voir Guide pratique de l'ADEME sur le sujet page 9 :

https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/adm00013881_adm_attache1.pdf

Association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901



thermostatiques, l'installation doit préalablement être désembouée, l'installation doit préalablement être équilibrée ».

De surcroît, au plan technique, non seulement il est acquis que la réalisation d'un équilibrage au moment de l'installation d'équipements d'individualisation des frais de chauffage est indispensable, mais surtout, la réitération de l'opération s'impose tous les trois à cinq ans afin de garantir le bon fonctionnement des installations d'individualisation des frais de chauffage. Dès lors, les frais d'équilibrage auraient dû être pris en compte, non seulement au titre des investissements initiaux devant être réalisés lors de la mise en place des installations d'individualisation des frais de chauffage (terme I de la formule de calcul critiquée), mais également au titre des coûts récurrents liés à ces mêmes installations (terme A de ladite formule).

L'arrêté exclut donc de l'assiette du calcul de la rentabilité des travaux qui sont pourtant consubstantiels à l'individualisation des frais de chauffage et de refroidissement et, par extension, à l'atteinte de l'objectif de réalisation de 15% d'économies.

Pour cette raison encore, l'arrêté du 6 septembre 2019 est entaché d'une illégalité.

Au total donc, l'arrêté du 6 septembre 2019, pas plus que le décret du 22 mai 2019 en application duquel est édicté ledit arrêté, ne comporte pas les dispositions nécessaires à l'atteinte de l'objectif poursuivi par la loi, à savoir disposer de dispositifs de mesure et de régulation thermique adaptés pour pouvoir agir sur la chaleur ou le froid individuellement consommés, sous réserve que l'ensemble des coûts afférents procure des économies d'énergies suffisantes pour rendre le dispositif pertinent.

*

* *

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous demande, au nom de l'ARC, le retrait de l'arrêté du 6 septembre 2019 *relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur et de droit et à la répartition des frais de chauffage et de refroidissement, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel* (JORF n° 2010 du 10 septembre 2019, texte n° 28).

A minima, au vu des nombreuses erreurs et incohérences qui entachent l'arrêté et les documents sur lesquels il s'appuie, et dans l'attente de leur rectification par la réalisation d'études techniques sérieuses, je vous demande de prononcer un moratoire le suspendant.

Je vous prie de croire, Madame la Ministre, en ma plus haute considération.

ASSOCIATION des RESPONSABLES de COPROPRIETE



Le Président

Gérard Andrieux

Pièce jointe : Arrêté du 6 septembre 2019 *relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur et de droit et à la répartition des frais de chauffage et de refroidissement, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel (JORF n° 2010 du 10 septembre 2019, texte n° 28).*