

Conseil d'État**N° 498658****ECLI:FR:CECHS:2025:498658.20251210**

Inédit au recueil Lebon

9ème chambreM. Olivier Guiard, rapporteur
PAMINA AVOCATS, avocats**Lecture du mercredi 10 décembre 2025****REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 29 octobre 2024 et 27 janvier 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, de ne pas publier les délibérations de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-121 portant décision sur l'évolution au 1er août 2024 de la grille tarifaire des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans le domaine de tension HTB et sur le montant de la compensation à verser à Strasbourg Electricité Réseaux en application de l'article D. 341-11-1 du code de l'énergie, et n° 2024-122 portant décision sur l'évolution de la grille tarifaire des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans les domaines de tension HTA et BT au 1er août 2024 et sur l'évolution du paramètre Rf au 1er août 2024 ;

2°) d'annuler la décision du 29 août 2024 du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, prise en application de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, demandant à la Commission de régulation de l'énergie de délibérer de nouveau sur l'évolution des tarifs des réseaux publics de distribution de l'électricité ;

3°) d'annuler la délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-158 du 10 septembre 2024 portant décision relative à la demande de l'autorité administrative d'une nouvelle délibération sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité ;

4°) d'annuler la décision de la Commission de régulation de l'énergie annoncée dans son avis de consultation publique n° 2024-14 du 10 septembre 2024 et confirmée dans sa délibération n° 2024-190 du 16 octobre 2024 de ne pas accompagner sa décision fixant les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité d'une proposition d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie soutient que :

S'agissant de la décision du ministre de ne pas publier les délibérations n° 2024-121 et n° 2024-122 :

- le ministre n'est pas compétent pour refuser ou différer la publication des décisions tarifaires de la Commission de régulation de l'énergie ;

- la décision du ministre porte atteinte au principe d'égalité des chances entre les opérateurs en ce qu'elle favorise Electricité de France sur le marché de la fourniture d'électricité au détail ;

S'agissant de la décision du ministre du 29 août 2024 :

- la demande d'une seconde délibération procède d'un détournement de procédure dès lors qu'elle a pour seul objet de ne pas augmenter les tarifs réglementés de vente d'électricité au 1er août 2024 ;

- elle porte atteinte à l'indépendance et à l'autonomie de l'autorité de régulation en méconnaissance des articles 57 et 59 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE ;

- elle porte atteinte à l'égalité des chances entre les opérateurs sur le marché de la fourniture d'électricité au détail ;

S'agissant de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-158 :

- la décision de retarder, au 1er novembre 2024, l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité fixés par les délibérations n° 2024-121 et n° 2024-122 est illégale par voie de conséquence de l'illégalité des décisions attaquées du ministre ;

S'agissant du refus de la Commission de régulation de l'énergie d'accompagner sa décision fixant les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité d'une proposition d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité :

- ce refus méconnaît les dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 337-22 du code de l'énergie ;
- la proposition de différer l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs réglementés de vente d'électricité porte atteinte à l'égalité des chances entre les opérateurs sur le marché de la fourniture d'électricité au détail.

Vu :

- le code de l'énergie ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Guiard, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Bastien Lignereux, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 134-1 du code de l'énergie : " Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, la Commission de régulation de l'énergie précise, par décision publiée au Journal officiel de la République française, les règles concernant : /(...) / 3° Les conditions d'accès aux réseaux et de leur utilisation, y compris la méthodologie de calcul des tarifs d'utilisation des réseaux et les évolutions de ces tarifs(...) ; / (...) ". Aux termes des deux derniers alinéas de l'article L. 341-3 du même code : " La Commission de régulation de l'énergie transmet à l'autorité administrative pour publication au Journal officiel de la République française, ses décisions motivées relatives aux évolutions, en niveau et en structure, des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, aux évolutions des tarifs des prestations annexes réalisées à titre exclusif par les gestionnaires de réseaux et aux dates d'entrée en vigueur de ces tarifs. / Dans un délai de deux mois à compter de cette transmission, l'autorité administrative peut, si elle estime que la délibération de la Commission de régulation de l'énergie ne tient pas compte des orientations de politique énergétique, demander une nouvelle délibération par décision motivée publiée au Journal officiel de la République française ". Aux termes de l'article R. 337-22 de ce code : " Toute évolution du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique ou des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité donne lieu à la modification des tarifs réglementés de vente en vigueur pour prendre en compte cette évolution. / Toute décision motivée de la Commission de régulation de l'énergie concernant une évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité est accompagnée d'une proposition de nouveaux tarifs réglementés de vente de l'électricité. / Toute proposition de prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique adressée par la Commission de régulation de l'énergie aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie donne lieu à une proposition par celle-ci de nouveaux tarifs réglementés de vente de l'électricité dans un délai maximal de quatre mois ".

2. D'autre part, aux termes de l'article L. 337-4 du code de l'énergie : " La Commission de régulation de l'énergie transmet aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie ses propositions motivées de tarifs réglementés de vente d'électricité. La décision est réputée acquise en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de trois mois suivant la réception de ces propositions. Les tarifs sont publiés au Journal officiel ". Aux termes du 2ème alinéa de l'article R. 337-22 du même code : " Toute décision motivée de la Commission de régulation de l'énergie concernant une évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité est accompagnée d'une proposition de nouveaux tarifs réglementés de vente de l'électricité ".

Sur le litige :

3. Il ressort des pièces du dossier qu'en application des formules d'évolution annuelle prévues dans ses délibérations du 21 janvier 2021 n°s 2021-121 et 2021-132 prises en application des articles L. 134-1 et L. 341-3 du code de l'énergie et fixant, à compter du 1er août 2021, le cadre tarifaire des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité dans le domaine de haute tension B (dit " A... 6 HTB ") et de distribution d'électricité dans les domaines de haute tension A (HTA) et basse tension (BT) (dit " A... 6 HTA-BT ") pour une durée de quatre ans environ, la Commission de régulation de l'énergie a adopté, le 26 juin 2024, les délibérations n°s 2024-121 et 2024-122 fixant l'évolution au 1er août 2024 de ces tarifs. Par une décision du 29 août 2024, publiée au Journal officiel de la République française le 31 août 2024, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie et de l'énergie, a demandé à la Commission de régulation de l'énergie, sur le fondement de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, de délibérer de nouveau sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité. Par une délibération n° 2024-158 du 10 septembre 2024, la Commission de régulation de l'énergie a indiqué qu'il n'y avait pas lieu d'accéder à la demande de l'autorité administrative de modifier ses délibérations du 26 juin 2024, lesquelles ont été publiées au Journal officiel de la République française le 26 septembre 2024, et a fixé la date d'entrée en vigueur des nouveaux tarifs au 1er novembre 2024. Par une délibération n° 2024-190 du 16 octobre 2024, la Commission de régulation de l'énergie a proposé une évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) prenant en compte la hausse, à

compter du 1er novembre 2024, des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, tout en indiquant être favorable à un report de cette prise en compte au 1er février 2025, compte tenu de la forte baisse annoncée de la part énergie des tarifs réglementés de vente d'électricité à cette date. Le 28 janvier 2025, ces tarifs réglementés ont été fixés par les ministres compétents sur la base de la délibération n° 2025-10 de la Commission de régulation de l'énergie du 15 janvier 2025, pour une entrée en vigueur le 1er février 2025.

4. L'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) demande l'annulation, d'une part, de la décision du ministre chargé de l'énergie de ne pas publier les délibérations tarifaires de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-121 et n° 2024-122 du 26 juin 2024 ainsi que de sa décision du 29 août 2024 de demander à la Commission de régulation de l'énergie de délibérer à nouveau sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, et d'autre part, de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-158 du 10 septembre 2024 en tant qu'elle a reporté la date d'entrée en vigueur des nouveaux tarifs au 1er novembre 2024, et de la délibération n° 2024-190 du 16 octobre 2024.

Sur le refus allégué du ministre chargé de l'énergie de publier en temps utile les délibérations de la Commission de régulation de l'énergie n° 2024-121 et n° 2024-122 du 26 juin 2024 :

5. Il ressort des pièces du dossier que les délibérations n° 2024-121 et n° 2024-122 du 26 juin 2024 de la Commission de régulation de l'énergie ont été publiées le 26 septembre 2024 au Journal officiel de la République française. Cette publication rendant, dès l'origine, sans objet les conclusions de la requête, enregistrée le 29 octobre 2024 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, tendant à l'annulation du refus du ministre chargé de l'énergie de procéder à cette publication, celles-ci doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur la décision du 29 août 2024 du ministre chargé de l'énergie de demander une seconde délibération sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité :

6. La décision du 29 août 2024 par laquelle le ministre chargé de l'énergie a, sur le fondement du dernier alinéa de l'article L. 341-3 du code de l'énergie cité au point 1, demandé à la Commission de régulation de l'énergie de délibérer à nouveau sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité afin de mieux prendre en compte " l'orientation de politique énergétique relative à la maîtrise, la stabilité et la bonne compréhension du prix de l'électricité pour le consommateur " formulée par la ministre de la transition écologique et solidaire le 17 juin 2020, constitue un acte préparatoire à la fixation des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité par l'autorité de régulation, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 29 août 2024 du ministre chargé de l'énergie sont irrecevables.

Sur la délibération n° 2024-158 de la Commission de régulation de l'énergie du 10 septembre 2024 :

7. A l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la délibération n° 2024-158 du 10 septembre 2024 en tant que la Commission de régulation de l'énergie, après avoir confirmé l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité telle que résultant de ses décisions du 26 août 2024, en a reporté la date d'entrée en vigueur, initialement fixée au 1er août 2024, au 1er novembre 2024, afin de permettre aux opérateurs de prendre en compte ces nouveaux tarifs, l'association requérante se borne à déplorer l'inaction de l'autorité de régulation pour obtenir la publication de ses décisions tarifaires en juillet 2024. Cette circonstance étant en tout état de cause sans incidence sur la légalité de la date d'entrée en vigueur retenue par la Commission de régulation de l'énergie, le moyen ne peut qu'être écarté.

Sur le refus allégué de la Commission de régulation de l'énergie d'émettre une proposition d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité concomitamment à l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité :

8. En premier lieu, s'il peut être excipé de l'illégalité d'une proposition motivée de la Commission de régulation de l'énergie à l'appui d'une demande d'annulation de l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie fixant les tarifs réglementés de vente d'électricité, cette proposition ne constitue en elle-même qu'un acte préparatoire à cet arrêté, insusceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. Par ailleurs, ni l'avis de consultation publique n° 2024-14 du 10 septembre 2024 par lequel la Commission de régulation de l'énergie a interrogé les acteurs du marché sur son intention d'intégrer uniquement en février 2025 l'effet de l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité dans les tarifs réglementés de vente d'électricité, et de prendre en compte ce report à travers " une brique de rattrapage ", ni la préférence exprimée par la Commission de régulation de l'énergie dans sa proposition tarifaire n° 2024-190 du 16 octobre 2024 relative aux tarifs réglementés de vente d'électricité, en faveur d'un tel report, lesquels sont dépourvus de tout caractère décisoire, ne font par eux-mêmes grief, de sorte qu'ils ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation de la proposition de la Commission de régulation de l'énergie de reporter, au 1er février 2025, la prise en compte de la hausse, à compter du 1er novembre 2024, des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité dans les tarifs réglementés de vente d'électricité sont irrecevables.

9. En second lieu, la Commission de régulation de l'énergie a adopté le 16 octobre 2024, ainsi qu'il a été dit au point 3, soit à peine plus d'un mois après la délibération n° 2024-158 du 10 septembre 2024 confirmant l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité décidée le 26 juin 2024, la délibération n° 2024-190 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité et des tarifs de cession de l'électricité prenant en compte, en application de l'article

R. 337-22 du code de l'énergie cité au point 2, la hausse, à compter du 1er novembre 2024, des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité, tout en indiquant être favorable à un report de cette prise en compte au 1er février 2025, compte tenu la forte baisse annoncée de la part énergie des tarifs réglementés à cette date. Le moyen tiré de ce que la Commission de régulation de l'énergie aurait méconnu le deuxième alinéa de l'article R. 337-22 du code de l'énergie en refusant d'émettre une proposition d'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité concomitamment à l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité doit donc, en tout état de cause, être écarté.

10. Il résulte de ce tout ce qui précède que la requête présentée par l'association requérante est rejetée, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête de l'Association nationale des opérateurs détaillants est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et à la Commission de régulation de l'énergie.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 novembre 2025 où siégeaient : Mme Anne Egerszegi, présidente de chambre, président ; M. Vincent Dumas, conseiller d'Etat et M. Olivier Guiard, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 10 décembre 2025.

La présidente :

Signé : Mme Anne Egerszegi

Le rapporteur :

Signé : M. Olivier Guiard

Le secrétaire :

Signé : M. Gilles Ho

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :
