N° 461073 Société E-Pango

9° et 10° chambres réunies Séance du 3 octobre 2022 Lecture du 17 octobre 2022

CONCLUSIONS

Mme Céline Guibé, rapporteur public

Parmi les missions qui incombent à la société RTE, société gestionnaire du réseau public de transport d'électricité en France, figure celle de s'assurer, à tout instant, de l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau (art. L. 321-10 du code de l'énergie), mission essentielle au bon fonctionnement de celui-ci, l'électricité n'étant pas ou peu stockable. Le principe est que chaque producteur et chaque consommateur est responsable des écarts entre les injections et les soutirages d'électricité auxquels il procède (art. L. 321-15). A cet effet, il peut, soit conclure directement un contrat avec la société RTE pour définir les modalités selon lesquelles ces écarts lui seront financièrement imputés, soit contracter à cette fin avec un responsable d'équilibre qui prendra en charge ses écarts.

Les responsables d'équilibre, qui peuvent être des fournisseurs ou d'autres opérateurs du marché de l'électricité ayant conclu un accord de participation avec RTE, ont pour fonction de s'assurer qu'au sein de leur périmètre, les injections réalisées par des producteurs d'électricité soient soutirées par des consommateurs à un autre endroit du réseau. En pratique, l'équilibre doit être assuré au sein du périmètre pour chaque demi-heure, le responsable d'équilibre disposant, pour réaliser les ajustements nécessaires, de divers leviers tels que la vente ou l'achat d'électricité auprès d'autres acteurs du marché ou la modification des plannings de production de ses propres centrales flexibles.

Si l'équilibre n'est pas respecté au sein du périmètre et qu'un écart négatif apparaît, c'est-à-dire, si les injections sont inférieures aux soutirages, la société RTE facture au responsable d'équilibre un prix qui reflète le coût des actions que le gestionnaire du réseau a dû mettre en place pour maintenir l'équilibre global du système (« prix de règlement des écarts »). En cas d'écart positif, c'est, à l'inverse, la société RTE qui se retrouve débitrice du responsable d'équilibre. Les méthodes de calcul de ces écarts et de leurs compensations financières sont approuvées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), sur proposition de la société RTE, dans le cadre défini par le règlement européen n° 2017/2195 du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (« règlement EBGL »)¹.

¹ Tel que modifié par le règlement d'exécution n° 2021/280 du 22 février 2021.

Parmi ces règles, dites « MA-RE » (règles relatives à la programmation, au mécanisme d'ajustement et au dispositif de responsable d'équilibre), a été prévu un dispositif de sécurité financière, destiné à prémunir la société RTE contre les éventuelles défaillances des responsables d'équilibre. Ceux-ci doivent disposer d'une garantie financière, dont le montant initial est fonction de la puissance moyenne de soutirage annuelle de leur périmètre d'équilibre. Cette garantie financière, qui peut prendre la forme d'une garantie bancaire ou d'un dépôt de liquidités auprès de la société RTE, détermine l'encours autorisé, c'est-à-dire le montant des sommes dues au gestionnaire du réseau². Lorsque l'encours d'un responsable d'équilibre dépasse son encours autorisé, il est considéré comme « défaillant ». La société RTE peut alors le mettre en demeure de régulariser sa situation via un dépôt supplémentaire de liquidités ou l'apport d'une garantie bancaire plus élevée, et, à défaut, résilier l'accord de participation.

1. Dans la foulée de l'augmentation des prix observée sur le marché de gros de l'électricité à l'autonome 2021, la CRE a décidé, par une délibération n° 2022-25 du 20 janvier 2022, un durcissement significatif de ces règles de sécurisation financière. La société E-Pango, qui était, alors, responsable d'équilibre et n'a pu faire face à ces exigences renforcées, vous demande l'annulation de cette délibération, en se prévalant, à l'appui de sa requête, d'un unique moyen tiré du défaut de respect de la procédure de concertation obligatoire qui doit précéder la modification des règles relatives au dispositif des responsables d'équilibre.

Précisons que la société vous avait également saisis d'une demande de suspension, que votre juge des référés a rejetée pour défaut d'urgence, compte tenu de la balance des intérêts en présence (ordonnance du 24 février 2022, n° 461075).

1.1. La procédure d'adoption et de révision de ces règles est très précisément encadrée par le règlement européen EGBL. Les « modalités et conditions » ou les « méthodologies » relatives à l'équilibrage³ et au règlement des déséquilibres⁴ doivent être définies par les gestionnaires des réseaux de transport (article 4 paragraphe 1), avant d'être soumises pour approbation aux autorités de régulation nationales compétentes (article 5 paragraphe 1). L'article 10 du règlement impose aux GRT de consulter les parties intéressées pendant une période qui ne peut être inférieure à un mois⁵ avant de soumettre leur projet aux autorités compétentes. Quant aux modifications des règles initiales, elles doivent être approuvées selon la même procédure, après avoir fait l'objet d'une consultation publique (article 6 paragraphe 3).

En droit interne, les règles relatives aux responsables d'équilibre fixent elles-mêmes leurs modalités de révision. La version approuvée par la délibération de la CRE n° 2021-216 du 1^{er} juillet 2021 (§ B.5 de la section 2 « modalités de révision ») prévoit une procédure en neuf

² Ce qui recouvre les montants facturés par la société RTE mais non encore réglés par le responsable d'équilibre ainsi que les montant correspondant aux écarts constatés mais non encore facturés par la société RTE (point C.4.1 des règles MA-RE).

³ Visées par l'article 18 du règlement.

⁴ Visé par l'article 44 du même règlement.

⁵ Pour les règles relatives aux responsables d'équilibre.

étapes, qui débute par l'élaboration d'un projet par la société RTE, qui doit, à cet effet, se coordonner avec les gestionnaires des réseaux de distribution et associer l'ensemble des parties prenantes. Le projet doit ensuite être notifié à la Commission accès aux marchés, émanation du comité des utilisateurs du réseau instauré par la société RTE, et ses membres disposent d'un mois pour présenter leurs observations ou contre-propositions. La société RTE élabore alors un nouveau projet, qu'elle transmet à la CRE en justifiant, le cas échéant, pourquoi elle ne retient pas ces observations et contre-propositions. Ce n'est qu'à l'issue de ce long processus, qui s'étale, généralement, sur une période de quatre mois minimum, que la CRE met en œuvre les pouvoirs d'approbation, conformément aux dispositions de l'article L. 321-14 du code de l'énergie.

1.2. En l'occurrence, la société RTE a engagé, au cours de l'année 2021, la révision de la précédente version des règles MA-RE. Suivant la procédure que nous venons de décrire, le projet de modification a fait l'objet d'une consultation des acteurs du marché en octobre et novembre 2021, et la société RTE l'a ensuite soumis à la CRE, pour approbation, par une lettre du 10 janvier 2022. Ce projet ne comportait <u>aucune</u> modification des règles relatives à la sécurisation financière du dispositif des responsables d'équilibre (§ C.4 de la section 2 « sécurisation financière du dispositif RE ») à l'exception d'une renumérotation des paragraphes, sans incidence sur leur contenu.

Une semaine plus tard, le 18 janvier 2022, la société RTE a adressé une lettre à la CRE l'alertant des difficultés financières rencontrées par plusieurs responsables d'équilibre en raison de l'augmentation des prix de l'électricité, et du risque qu'ils ne puissent honorer le dépassement de leurs encours autorisés. Elle demandait au régulateur de mettre en place, en urgence, des mesures transitoires afin de lui permettre de maîtriser l'impact financier de la crise.

La CRE a décidé de faire droit à cette demande. La délibération attaquée du 20 janvier 2022 modifie la précédente version des règles MA-RE approuvée le 1^{er} juillet 2021, en introduisant quatre changements substantiels. Le délai de paiement des factures des responsables défaillants a été porté de 30 à 5 jours, alors que, dans le même temps, le délai de validité des dépôts de liquidités transitoires était réduit de 90 à 45 jours, et le montant maximum de la garantie financière exigible porté de 5 à 30M€. Quant au délai de résiliation de l'accord de participation, il est passé de 10 à 5 jours à compter de la mise en demeure du responsable défaillant. La délibération présente cette nouvelle version comme temporaire, la CRE demandant à la société RTE de la saisir, avant le 1^{er} juin 2022, d'évolutions visant à renforcer le mécanisme de sécurisation financière des responsables d'équilibre après avoir mené une consultation des acteurs du marché.

Précisons que le projet de révision soumis à la CRE par la société RTE le 10 janvier 2022 a ensuite été approuvé par une délibération n° 2022-71 du 10 mars 2022, qui intègre formellement les évolutions introduites par la délibération du 20 janvier 2022 dans la nouvelle version des règles MA-RE, dans l'attente de l'issue de la concertation menée par le gestionnaire. Celle-ci a été menée au cours des mois de février à mai 2022, et la CRE a

ensuite, par une délibération n° 2022-201 du 7 juillet 2022, approuvé la proposition de la société RTE, pérennisant, pour l'essentiel les évolutions introduites par la délibération de janvier.

Il est constant que cette première délibération a été adoptée sans que les acteurs du marché ne soient préalablement consultés quant aux évolutions du dispositif de sécurisation financière envisagés. Cette consultation était-elle nécessaire en l'espèce ? La CRE et la société RTE soutiennent que non.

2. Elles font d'abord valoir que la délibération attaquée s'analyserait comme une révision, par la CRE, de la proposition de modification qui lui a été soumise par la société RTE le 10 janvier 2022. L'article 5, paragraphe 1 du règlement EGBL autorise en effet les autorités de régulation, avant d'approuver les propositions qui leur sont soumises par les GRT, à les « réviser » si nécessaire afin de s'assurer de leur conformité à la finalité du règlement et leur contribution à l'intégration du marché, à l'absence de discrimination, à une concurrence effective et au fonctionnement efficace du marché. Et l'exigence de consultation préalable prévue à l'article 10 du règlement ne s'applique qu'aux seules propositions élaborées par les GRT, mais pas aux amendements qui y sont apportés par les autorités de régulation, avant approbation, afin d'en assurer la conformité aux exigences énoncées à l'article 5.

Si nous partageons cette lecture du texte, l'analyse est incomplète. Il faut y ajouter que, si la CRE n'est, dans l'hypothèse d'une « révision », pas elle-même soumise à cette exigence procédurale – à la différence, notamment, de nombre des délibérations qu'elle prend de sa propre initiative – c'est parce que la consultation a été menée, en amont, par le gestionnaire du réseau de transport et que la CRE est donc suffisamment éclairée par ses résultats pour apprécier, le cas échéant, la nécessité d'amender le texte qui lui est soumis pour approbation. Dans ce contexte, la « révision » a, par nature, une portée limitée et ne peuvent être regardés comme tels des amendements qui auraient pour effet d'introduire des règles nouvelles étrangères au projet initial du GRT ou de bouleverser l'économie de celui-ci. L'article 6 du règlement EGBL prévoit d'ailleurs expressément l'hypothèse d'amendements substantiels à l'initiative de l'autorité de régulation : celle-ci doit demander au GRT de lui soumettre, dans un délai de deux mois, une proposition de « modification » de son projet et cette proposition doit, elle-même, faire l'objet d'une procédure de consultation conformément à l'article 10.

Or l'on voit bien, ici, que la délibération attaquée ne correspond pas à l'hypothèse d'une « révision », au sens de l'article 5 du règlement EGBL, mais bien à celle d'une « modification » au sens de son article 6. Nous l'avons dit, le projet soumis par la société RTE à la CRE le 10 janvier 2022 ne prévoyait aucune évolution des règles relatives au mécanisme de sécurisation financière. La délibération attaquée ne se présente d'ailleurs pas comme une révision mais, exclusivement, comme visant à l'adoption de mesures de sauvegarde, pour faire face à une situation de crise, dans l'attente que soit menée une procédure « dans les formes » pour amender les règles de manière pérenne.

- **3.** La CRE et la société RTE soutiennent ensuite que l'urgence justifiait, en l'espèce, que la délibération soit adoptée sans consultation préalable.
- **3.1.** Si la CRE le conteste, il ne fait guère de doute à nos yeux que le défaut de consultation préalable des membres de la Commission accès aux marchés, au sein de laquelle siègent, notamment, des responsables d'équilibre, ne constitue pas un vice neutralisable en application de votre jurisprudence *Danthony* (Ass., 23 déc. 2011, n° 335033, au rec.).

Vous pourriez hésiter à voir, dans cette consultation, une garantie, alors que vous avez dénié un tel caractère aux consultations, pourtant obligatoires, de l'AFSSA préalablement à d'une mesure d'interdiction de mise sur le marché de phytopharmaceutiques (23 juillet 2012, AGPM, n° 341726, aux tables), ou du service des domaines, préalablement à la cession d'un immeuble par une commune (Sect. 23 octobre 2015, Société CFA Méditerranée, n° 369113, au Rec.). Dans l'« obscure clarté » qui émane de la notion de garantie, pour reprendre la formule de V. Daumas dans ses conclusions sur l'affaire d'Assemblée Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres (19 juillet 2017, n°s 403928, 403948), nous inclinons toutefois pour reconnaître un tel caractère à la consultation des acteurs du marché préalable à la révision des règles relatives à l'équilibrage. A la différence des deux précédents que nous venons de mentionner, il ne s'agit pas ici de solliciter l'avis technique d'une agence publique ou d'une administration, mais celui des acteurs directement concernés par la future décision. Est par ailleurs en jeu, pour ces derniers, la modification de l'équilibre des relations contractuelles résultant des accords de participation signés avec la société RTE, et potentiellement, la viabilité de leur modèle économique. La consultation constitue, en outre, un moyen de garantir la transparence, exigée par le règlement EGBL. Ses modalités d'organisation, et, particulièrement, l'obligation, pour le gestionnaire du réseau, de justifier publiquement les raisons pour lesquelles il choisit d'écarter les observations et contre-propositions qui lui sont soumises nous semblent confirmer l'importance de cette étape procédurale et la garantie qu'elle représente pour les opérateurs concernés.

En tout état de cause, le défaut pur et simple de consultation des acteurs du marché, dont l'objet est d'éclairer le gestionnaire de réseau et, à sa suite, le régulateur, est, à l'évidence, susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, à tout le moins lorsque la portée de la modification des règles concernées est substantielle, comme c'est le cas en l'espèce. Et quand bien même une évolution des règles apparaîtrait, dans son principe, dictée par la situation du marché ainsi que le fait valoir la CRE, le résultat de la consultation peut peser sur le choix précis des ajustements à effectuer.

3.2. Indépendamment de la jurisprudence *Danthony*, vous admettez cependant que l'urgence puisse, dans certains cas, justifier de déroger aux règles de forme qui doivent normalement présider à l'adoption d'un acte administratif. La théorie prétorienne des circonstances exceptionnelles nous semble difficilement mobilisable dans un cas comme celui de l'espèce, compte tenu des conditions drastiques dont vous entourez son application afin d'éviter que cette doctrine ne soit transformée en une « *colossale éponge à laver toutes les illégalités* »,

selon la formule du doyen Hauriou⁶. Mais, dans un esprit analogue, quoique plus modestement, vous avez déjà admis – pour s'en tenir aux procédures consultatives - que le secrétaire d'Etat aux universités puisse modifier les statuts d'une université sans consulter préalablement le CNESER, compte tenu de l'urgence qu'elle dispose d'un organe délibérant (Sect., 9 avril 1976, SGEN, n° 98423, au Rec.) ; qu'il puisse être procédé à la fermeture d'une classe, à l'ouverture d'une autre, et à la mutation d'une institutrice pour faire face à un afflux imprévu d'élèves le jour de la rentrée, sans consultation du CTP compétent (4 février 1994, min. c/ SGEN-CFDT 93, n° 116323, aux Tables) ; ou encore que l'ordre donné par un ambassadeur à un agent de quitter immédiatement le territoire où il est affecté ne respecte pas, en cas d'urgence, les règles de procédure propres aux mutations (25 mars 1994, B..., n° 139439, aux Tables). Plus récemment, vous avez reconnu au directeur général d'une agence régionale de santé le pouvoir de fixer, en cas d'urgence, les modalités d'organisation des astreintes sans avoir consulté le comité d'agence (19 novembre 2013, Mme C..., n° 353691, aux Tables⁷).

Il n'est pas certain que votre jurisprudence, aussi bien s'agissant de l'éventuelle « danthonysation » de l'irrégularité commise, que de l'invocation de l'urgence, puisse s'accommoder sans aménagement avec le droit de l'Union européenne, lorsqu'est en cause, comme en l'espèce, l'omission d'une procédure consultative prévue par un règlement ou une directive et que le texte européen n'envisage pas qu'il puisse y être dérogé.

Selon nos recherches, la configuration est inédite dans la jurisprudence de la CJUE sur les deux points. La Cour s'est uniquement prononcée, jusqu'à présent, sur l'interprétation de dispositions de droit dérivé se référant explicitement à des circonstances exceptionnelles. Et, s'agissant du recours à une procédure dérogatoire pour l'adoption des actes des institutions européennes elles-mêmes, la tonalité de la jurisprudence apparaît plutôt restrictive. Ainsi la Cour a-t-elle jugé, dans un arrêt du 28 novembre 2006, que l'urgence ne permettait pas au Conseil de déroger à la procédure législative de codécision avec le Parlement européen, pour adopter seul – et donc bien plus rapidement - des mesures transitoires en faveur de l'Estonie destinées à prévenir l'insécurité juridique et l'atteinte aux intérêts légitimes des opérateurs actifs sur le marché de l'électricité de ce nouvel Etat-membre (C-413/04, point 70). On relèvera toutefois qu'était en cause une dérogation à une règle de compétence, et non pas seulement à une règle de forme, et que la Cour s'est abstenue de formuler tout précepte de portée générale. Quant au Tribunal de l'Union européenne, il semble avoir admis dans son principe, même s'il n'en a jamais fait application, que des circonstances exceptionnelles puissent justifier le non-respect de certains délais de procédure ou le défaut de motivation d'une décision de la Commission (23 octobre 2003, D..., T-279/01, point 62, en matière de fonction publique; 28 février 2002, Atlantic Container e.a./, T-395/94, point 253, en matière de droit de la concurrence). Il n'est, cependant, guère possible de tirer d'enseignement décisif

-

⁶ Cité par V. Villette dans ses conclusions sur l'affaire CE, 16 novembre 2020, Confédération générale du travail et autres, n° 440418, aux Tables.

⁷ Ce qui correspond, alors, à l'exercice de ses pouvoirs propres d'organisation du service (jurisprudence « E... »).

de ces jugements, compte tenu de leur portée restreinte et de l'absence de prise de position formelle de la Cour elle-même.

Ainsi, si vous deviez estimer que l'urgence justifiait, en l'espèce, l'adoption par la CRE de mesures immédiates, incompatible avec le délai de consultation minimum d'un mois prévu par l'article 10 du règlement EGBL, il nous semble qu'il y aurait alors lieu de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle, afin que celle-ci se prononce quant à la faculté pour le gestionnaire de réseau et l'autorité de régulation de déroger à cette règle et, en cas de réponse positive, quant aux conditions dans lesquelles ils peuvent y procéder.

3.3. Si nous ne vous proposons pas de saisir la Cour, c'est que nous pensons que les circonstances ne justifiaient pas, en l'occurrence, de s'affranchir de l'exigence de consultation préalable.

Il est certes, exact que les prix de l'électricité sur le marché de gros ont enregistré une hausse de grande ampleur, relativement soudaine, à l'automne 2021, qui résulte, selon le rapport de surveillance des marchés établi par la CRE, de la hausse des prix du gaz en Europe, à laquelle s'est ajoutée, en France, la dégradation de la disponibilité du parc nucléaire à la suite de la découverte d'anomalies sur le système de sécurité de certaines centrales. Cette hausse s'est répercutée sur le niveau de compensation financière dû par les responsables d'équilibre à la société RTE, le prix de règlement des écarts ayant été multiplié par 3 entre le mois d'août et le mois de décembre 2021. Cette évolution emportait, mécaniquement, une aggravation du risque de dépassement des encours autorisés, et, par suite, de l'exposition financière de la société RTE. Or la perte encourue par le gestionnaire de réseau en cas d'impayé doit être, en vertu de l'article 44 du règlement EGBL, entièrement répercutée sur les utilisateurs du réseau conformément aux règles nationales applicables (c'est-à-dire, en France, via le TURPE).

La situation justifiait certainement un relèvement des exigences de garantie financière permettant de réduire ce risque financier. Mais la CRE n'établit pas que le péril était d'une ampleur et d'une imminence telle qu'il aurait été nécessaire d'édicter ces règles nouvelles deux jours après l'alerte de la société RTE, sans prendre le temps de consulter les acteurs concernés, alors qu'une partie d'entre eux risquait de ne pouvoir être en mesure de les respecter et, par voie de conséquence, de devoir mettre terme immédiatement à leur activité.

Si la CRE invoque, pour justifier le risque, le placement en liquidation ou en redressement judiciaire de trois petits fournisseurs d'énergie alternatifs au cours des mois de décembre 2021 et janvier 2022, elle ne précise pas l'ampleur des impayés éventuels qu'ils laissaient derrière eux, en leur qualité de responsables d'équilibre. Quant à la société RTE, elle indique avoir envoyé quinze mises en demeure à des responsables d'équilibre défaillants depuis le mois de novembre 2021, dont la plupart ont fourni les garanties financières demandées de sorte que seulement trois d'entre eux ont vu leurs accords de participation résiliés à ce jour, ce qui relativise l'ampleur du risque.

Les seules données chiffrées produites devant vous et qui permettent de quantifier un tant soit peu le risque invoqué, font état d'un montant d'encours des responsables d'équilibre s'élevant à 404 millions d'euros au 12 février 2022, alors que le montant des garanties n'était que de 260 millions d'euros à la même date. Si l'on fait l'hypothèse que l'écart était d'un ordre de grandeur similaire à la veille de la délibération attaquée, et que l'on rapporte le montant des encours non garantis à l'ensemble des sites raccordés au réseau – soit plus de 40 millions de sites à la fin de l'année 2021⁸ -, et si l'on suppose, hypothèse extrême et irréaliste, que le risque financier puisse se réaliser de manière soudaine à 100%, il ne pouvait en résulter, *in fine*, pour les utilisateurs, qu'un surcoût moyen de 3 ou 4 euros.

Il convient, par ailleurs, de relever que les règles anciennes permettaient déjà à la société RTE de limiter son risque d'exposition financière, quoique moins rapidement et avec un niveau de couverture moins élevé qu'avec les règles nouvelles. S'agissant, par exemple, de la requérante E-Pango, dont l'encours a constamment dépassé le montant de sa garantie financière depuis le mois de décembre 2021, la CRE indique elle-même en défense que la société RTE aurait pu résilier l'accord de participation, après une première mise en demeure, dès le 24 décembre, mais qu'elle a fait le choix de s'accorder avec ce responsable d'équilibre pour maintenir l'accord en vigueur. Là encore, le péril n'apparaissait pas imminent.

Dans ces conditions, nous pensons que l'exigence de consultation préalable pouvait parfaitement être respectée. Entendons-nous bien. Nous n'excluons pas, par principe, que la situation de marché puisse parfois justifier le recours, par une autorité de régulation, à une procédure accélérée. En l'occurrence, au vu des tensions apparues sur le marché de l'électricité à la fin de l'année 2021, nous n'aurions rien trouvé à redire si la société RTE, en accord avec la CRE, avait adapté la lourde procédure en neuf étapes prévue, en droit interne, par les règles MA-RE, pour renforcer rapidement le dispositif de sécurisation financière. Il aurait, par exemple, été envisageable selon nous de fusionner dans le temps l'étape de coordination préalable avec les gestionnaires des réseaux de distribution et les acteurs du marché avec celle de la consultation des membres de la Commission accès au marché. Mais les éléments invoqués ne permettent pas de justifier qu'il ait été dérogé, en l'espèce, à la procédure de modification prévue par l'article 6 du règlement EGBL, et notamment à l'exigence d'une consultation minimum d'un mois, prévue par son article 10.

Si vous nous suivez, vous constaterez donc que la délibération attaquée a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière, et vous ferez droit à la requête de la société E-Pango.

PCMNC à l'annulation de la délibération attaquée et à ce que l'Etat verse une somme de 3000 euros à la société E-Pango.

⁸ Observatoire des marchés de détail du 1e trimestre 2022 - CRE.