

Conseil d'État

N° 369055

ECLI:FR:CESSR:2015:369055.20150925

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

9ème / 10ème SSR

Mme Maïlys Lange, rapporteur

Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, rapporteur public

SCP GATINEAU, FATTACCINI, avocat(s)

lecture du vendredi 25 septembre 2015

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 369055, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 juin et 3 septembre 2013 et le 13 août 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Storengy demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 décembre 2012 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel en tant qu'elle procède à un rapprochement des termes tarifaires aux points d'interface transport-stockage entre la zone GRTgaz Sud et la zone TIGF, ainsi que la délibération de la même commission du 4 avril 2013 portant rejet de son recours gracieux tendant au retrait de cette délibération ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de 35 euros au titre des dispositions de l'article R. 761-1 du même code.

2° Sous le n° 376983, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire,

enregistrés les 31 mars et 30 juin 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Storengy demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 29 janvier 2014 portant décision sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel au 1er avril 2014 en tant qu'elle maintient l'évolution tarifaire décidée le 13 décembre 2012 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 390281, par une requête, enregistrée le 19 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Storengy demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 mars 2015 portant décision sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel au 1er avril 2015 en tant qu'elle maintient l'évolution tarifaire décidée le 13 décembre 2012 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le règlement n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le code de l'énergie ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Maïlys Lange, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Gatineau, Fattaccini, avocat de la société Storengy et à GDF Suez ;

1. Considérant que le premier alinéa de l'article L. 452-1 du code de l'énergie prévoit que les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux ou d'installations, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire efficace et qu'ils tiennent compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service ; qu'en vertu de l'article L. 452-2 du même code, les méthodologies utilisées pour établir ces tarifs sont fixées par la Commission de régulation de l'énergie ; que selon l'article L. 452-3, la Commission de régulation de l'énergie délibère sur les évolutions tarifaires avec, le cas échéant, les modifications de niveau et de structure des tarifs qu'elle estime justifiées, et transmet aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie ses délibérations motivées ;

2. Considérant qu'en application de ces dispositions, la Commission de régulation de l'énergie a adopté, le 13 décembre 2012, une délibération portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel, par laquelle elle a défini la méthodologie d'élaboration de ces tarifs et fixé les tarifs dits " ATRT5 ", destinés à s'appliquer à compter du 1er avril 2013 ; qu'elle a notamment prévu des modifications de la structure tarifaire par rapport aux tarifs antérieurs, en vue de préparer progressivement la fusion, au 1er avril 2015, des deux points d'échange de gaz du sud de la France gérés respectivement par les sociétés TIGF et GRTgaz ; que la société Storengy, opérateur de stockage exerçant son activité sur le réseau de transport de gaz géré par la société GRTgaz, demande l'annulation de cette délibération en tant qu'elle procède à un rapprochement des termes tarifaires aux points d'interface transport-stockage (PITS) des deux zones d'équilibrage par leur augmentation de 10 % dans la zone dénommée " GRTgaz Sud " et leur diminution, dans la même proportion, dans la zone dénommée " TIGF " ; qu'elle demande également l'annulation de la délibération du 4 janvier 2013 par laquelle la Commission de régulation de l'énergie a rejeté son recours gracieux tendant au retrait de la délibération du 13 décembre 2012, et des délibérations des 29 janvier 2014 et 19 mars 2015 de la même Commission portant respectivement décisions sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel au 1er avril 2014 et au 1er avril 2015, en tant que ces délibérations maintiennent l'évolution tarifaire décidée le 13 décembre 2012 ;

3. Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions

; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité externe des décisions attaquées :

4. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du second alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, aux termes desquelles : " Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ", ne peuvent être utilement invoquées à l'encontre d'un acte réglementaire telle que les délibérations du 13 décembre 2012 et du 4 avril 2013 attaquées ; qu'en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que le moyen de la société requérante tiré de ce que, en méconnaissance de ces dispositions, ces délibérations n'auraient pas été revêtues de la signature manuscrite du président de la Commission de régulation de l'énergie manque en fait ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort également des pièces du dossier que le moyen tiré de ce que la délibération du 13 décembre 2012 n'aurait pas été transmise aux ministres en charge de l'énergie et de l'économie en méconnaissance du troisième alinéa de l'article L. 452-3 du code de l'énergie manque, en tout état de cause, en fait ;

6. Considérant, en troisième lieu, d'une part, que la délibération litigieuse du 13 décembre 2012 fait état d'un écart très important, à la date à laquelle elle a été prise, des termes tarifaires aux PITS entre les réseaux des deux gestionnaires de transport, et d'un risque de limitation de la concurrence effective entre les opérateurs de stockage qui pourrait en résulter, alors que l'un des objectifs de la création d'un point d'échange de gaz commun au 1er avril 2015 est cette mise en concurrence directe, destinée à renforcer le potentiel d'arbitrage entre les fournisseurs ; qu'en conséquence, dans l'attente des résultats d'une étude approfondie qu'elle entendait mener au premier semestre 2013 pour " définir la cible la plus pertinente à l'horizon 2015 pour ces termes tarifaires, au regard des coûts générés par les infrastructures de stockage pour les gestionnaires de réseaux de transport, des caractéristiques du service rendu par [ces gestionnaires] et du bon fonctionnement du marché ", la Commission de régulation de l'énergie a décidé de procéder au 1er avril 2013 à un " rapprochement modéré " des tarifs aux PITS des deux zones, soit + 10 % aux PITS de la zone GRTgaz Sud et - 10 % aux PITS de la zone TIGF, en compensant les écarts de revenus, par rapport à ceux que les gestionnaires de réseaux auraient perçus si cette évolution structurelle n'avait pas été décidée, de façon homogène sur l'ensemble de leurs autres termes tarifaires ;

7. Considérant que la délibération expose suffisamment les raisons pour lesquelles la Commission poursuit, dans son principe, un objectif de rapprochement tarifaire aux PITS avec l'objectif de favoriser une concurrence effective entre les installations de stockage, dans une situation différente à cet égard des réseaux de distribution ou des autres points d'entrée sur le réseau et de sortie du réseau ; que, contrairement à ce qui est soutenu, la délibération a bien précisé les modalités de compensation des écarts de revenus générés par l'évolution prévue au 1er avril 2013 ; que si cette dernière n'est, en revanche, pas justifiée dans son ampleur, il ressort des termes mêmes de la délibération attaquée qu'elle

ne constitue qu'une amorce vers une cible tarifaire qui sera définie ultérieurement, après une étude approfondie des caractéristiques et des coûts du service rendu par les gestionnaires de réseaux, amorce qui, pour être significative, était suffisamment réduite pour ne pas préjuger cette cible ; qu'ainsi, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la Commission de régulation de l'énergie n'aurait pas satisfait à l'exigence de motivation des évolutions en niveau et en structure des tarifs d'utilisation des réseaux de transport résultant du troisième alinéa de l'article L. 452-3 du code de l'énergie ;

8. Considérant, d'autre part, que la délibération du 29 janvier 2014 mentionne les conclusions de l'étude, annoncée par la délibération du 13 décembre 2012, selon lesquelles les tarifs aux PITS doivent être plus faibles qu'aux autres points d'entrée et de sortie du réseau, dès lors que la présence des stockages permet de réduire fortement les investissements dans les réseaux de transport, et plus faibles d'un facteur compris entre 1,33 et 2 aux PITS de la zone GRTgaz par rapport à la zone TIGF, afin de refléter la différence de service offert par chacun des deux gestionnaires de réseaux ; qu'après avoir fait état des divergences entre les contributeurs consultés sur le niveau du coefficient multiplicateur à appliquer à l'intérieur de cette fourchette, elle expose les raisons pour lesquelles elle retient un coefficient de 1,33 ; qu'elle indique, enfin, que les hausses du tarif de chaque gestionnaire de réseau de transport, calculées après prise en compte des pertes de revenu et des manques à gagner générés par les évolutions en structure relatives, notamment, aux PITS, seraient appliquées de manière uniforme aux termes tarifaires non concernés par ces effets de structure ; que la délibération du 19 mars 2015 retient une inversion de la structure des tarifs aux PITS de la zone GRTgaz, entre les tarifs en sortie du réseau vers les stockages et les tarifs en entrée sur le réseau depuis les stockages, pour évoluer, à revenu constant pour GRTgaz, vers une structure tarifaire conforme à celle des autres GRT européens ; qu'elle applique le coefficient de 1,33 au tarif des capacités aux PITS de GRTgaz pour fixer le tarif des capacités aux PITS de TIGF ;

9. Considérant qu'à supposer que la société Storengy ait entendu contester l'absence, dans les délibérations du 29 janvier 2014 et du 19 mars 2015, de justification du maintien de la décision d'augmenter de 10 % les termes tarifaires aux PITS de GRTgaz Sud au 1er avril 2013 prise le 13 décembre 2012, il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 452-3 du code de l'énergie que la Commission de régulation de l'énergie doive motiver, dans ses délibérations portant sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel, des décisions prises antérieurement ; qu'en tout état de cause, la relation et l'analyse commentée, dans la délibération du 29 janvier 2014, des conclusions de l'étude approfondie annoncée dans la délibération du 13 décembre 2012, suffit à satisfaire à l'exigence de motivation résultant de cet article s'agissant de l'évolution des termes tarifaires aux PITS au 1er avril 2014, puis au 1er avril 2015 ; qu'enfin, contrairement à ce qui est soutenu, la délibération du 29 janvier 2014 précise suffisamment les modalités selon lesquelles les écarts de revenu générés par l'évolution tarifaire prévue seront compensés, l'évolution structurelle décidée dans la délibération du 19 mars 2015 s'opérant elle-même à revenu constant pour GRTgaz ;

Sur la légalité interne des décisions attaquées :

10. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 1, l'article L. 452-1 du

code de l'énergie prévoit que les tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux, et qu'ils tiennent compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service ; que selon le paragraphe 1 de l'article 13 du règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005, ces tarifs reflètent les coûts réels supportés, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace, favorisent l'efficacité des échanges de gaz et de la concurrence et visent à éviter les subventions croisées entre utilisateurs du réseau ; que son paragraphe 2 prévoit que les tarifs d'accès au réseau ne limitent pas la liquidité du marché, et incite les gestionnaires de réseaux de transport et les autorités nationales à renforcer la convergence des structures tarifaires si des différences dans ces structures entravent les échanges entre réseaux ;

11. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la structure des tarifs d'utilisation des réseaux de transport peut être modifiée, notamment dans un objectif d'amélioration de l'efficacité des échanges et de la concurrence et d'intégration du marché intérieur du gaz, à la double condition, d'une part, qu'elle n'affecte pas le niveau global des tarifs, et par suite que la rémunération du gestionnaire de réseau qui en résulte permette toujours de couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement prises dans leur ensemble, en tenant compte en outre des gains de productivité attendus d'un gestionnaire de réseau efficace, et d'autre part, que la nouvelle répartition des coûts entre termes tarifaires qu'elle induit maintienne un lien entre chaque terme tarifaire et les caractéristiques et les coûts du service rendu par le gestionnaire de réseau ;

12. Considérant, d'une part, qu'il n'est pas contesté par la société Storengy que les écarts de revenus par rapport à ceux que les gestionnaires de réseaux auraient perçus aux PITS si l'évolution tarifaire contestée n'avait pas été décidée, ont été compensés de façon homogène sur l'ensemble des autres termes tarifaires et qu'ainsi, les tarifs d'utilisation des réseaux couvrent toujours l'ensemble des coûts de chaque gestionnaire ; qu'elle n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que les délibérations litigieuses imputeraient à la société GRTgaz une partie des coûts des services assurés par la société TIGF, en méconnaissance de l'interdiction des subventions croisées entre utilisateurs du réseau ; qu'elle n'est pas davantage fondée à soutenir que la compensation de l'évolution du terme tarifaire aux PITS sur les autres termes tarifaires de chaque gestionnaire se traduirait nécessairement par une subvention croisée entre les utilisateurs du réseau selon leurs modalités d'utilisation des installations de stockage, dès lors que, si chaque utilisateur du réseau n'est redevable que des termes tarifaires des points d'interface qu'il utilise effectivement, le coût du service de transport pour les expéditeurs ne peut se mesurer à l'échelle d'un seul point de passage ;

13. Considérant, d'autre part, que la société requérante ne peut utilement se prévaloir, pour soutenir que les tarifs fixés par l'autorité de régulation nationale seraient discriminatoires, des dispositions de l'article 13 de la directive du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, qui prescrit des obligations à l'égard des gestionnaires de réseau et non des autorités de régulation ; que si l'article L. 452-1 du code de l'énergie prévoit que les tarifs doivent être établis de manière non discriminatoire, il ressort des délibérations attaquées que la différenciation

tarifaire entre les deux zones décidée par la Commission de régulation de l'énergie tient compte du fait que les capacités aux PITS sur le réseau de TIGF sont " fermes " alors que celles sur le réseau de GRTgaz sont " climatiques " ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les délibérations litigieuses appliqueraient aux utilisateurs des tarifs différents pour des prestations identiques, ou des tarifs identiques pour des prestations différentes, ne peut qu'être écarté ; que la circonstance que l'augmentation du terme tarifaire aux PITS de GRTgaz Sud n'est pas corrélée à une augmentation des coûts ou une amélioration de la qualité du service de commercialisation des capacités offert par le gestionnaire de réseau à ces PITS n'entache pas les délibérations attaquées d'illégalité, dès lors que, comme il a été dit au point 11, la Commission de régulation de l'énergie n'est soumise à aucune obligation de proportionnalité entre l'évolution du tarif et celle du service rendu, mais doit seulement veiller au maintien d'un lien entre le niveau global du service et le tarif qui lui est applicable, et qu'en l'espèce, les tarifs aux PITS de GRTgaz Sud demeurent... ; qu'il suit de là que la Commission de régulation de l'énergie n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 452-1 du code de l'énergie ni celles de l'article 13 du règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel en adoptant les délibérations litigieuses ;

14. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 452-3 du code de l'énergie : " Dans ses délibérations, la Commission de régulation de l'énergie prend en compte les orientations de politique énergétique indiquées par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie (...) " ; qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qui est soutenu, la Commission de régulation de l'électricité, qui n'était pas tenue de s'y conformer, a pris en compte les orientations de politique énergétique portées à sa connaissance par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à la Commission dans une lettre du 10 octobre 2012, notamment celles relatives à une hausse modérée des tarifs, à la recherche de la meilleure efficacité socio-économique, à l'absence de dégradation de l'attractivité des infrastructures auprès des utilisateurs du réseau et à l'examen des scénarios envisageables ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de la société Storengy doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de la société Storengy sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Storengy et à la Commission de régulation de l'énergie.

Copie en sera adressée pour information à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Abstrats : 29-06-01 ENERGIE. MARCHÉ DE L'ÉNERGIE. COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE. - OBLIGATION POUR LA CRE DE PRENDRE EN COMPTE LES ORIENTATIONS MINISTÉRIELLES DE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE - CONTRÔLE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR - EXISTENCE.

29-06-02-02-01 ENERGIE. MARCHÉ DE L'ÉNERGIE. TARIFICATION. GA. TRANSPORT. - MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES TARIFS D'UTILISATION DES RÉSEAUX DE TRANSPORT - CONDITIONS.

Résumé : 29-06-01 Le juge de l'excès de pouvoir contrôle que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) prend en compte, conformément à l'article L. 452-3 du code de l'énergie, les orientations de politique énergétique portées à sa connaissance par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, auxquelles elle n'est pas tenue de se conformer.

29-06-02-02-01 Il résulte des dispositions de l'article L. 452-1 du code de l'énergie et de l'article 13 du règlement (CE) n° 715/2009 du 13 juillet 2009 que la structure des tarifs d'utilisation des réseaux de transport peut être modifiée, notamment dans un objectif d'amélioration de l'efficacité des échanges et de la concurrence ainsi que d'intégration du marché intérieur du gaz, à la double condition, d'une part, qu'elle n'affecte pas le niveau global des tarifs, et par suite que la rémunération du gestionnaire de réseau qui en résulte permette toujours de couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement prises dans leur ensemble, en tenant compte en outre des gains de productivité attendus d'un gestionnaire de réseau efficace, et d'autre part, que la nouvelle répartition des coûts entre termes tarifaires qu'elle induit maintienne un lien entre chaque terme tarifaire et les caractéristiques et les coûts du service rendu par le gestionnaire de réseau.