Conseil d'État, 30 septembre 2026, n° 502411

Conseil d'État | 9ème et 10ème chambres réunies | 30 septembre 2026

Résumé

15-05-09 1) Le réexamen périodique de la pertinence du dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité, prévu à l'article L. 337-9 du code de l'énergie, confère par lui-même à ce dispositif un caractère non permanent. 2) Il ressort des travaux parlementaires relatifs à l'article 2 de la loi du 11 avril 2024 qui a supprimé, à l'article L. 337-7 du code de l'énergie, la condition d'éligibilité aux tarifs réglementés de vente…

Sujets abordés dans les motifs

#1 consommateur

#2 travaux publics

#3 directive

#4 conclusions tendant à l annulation du décret attaqué

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 mars, 12 juin et 26 novembre 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 pour excès de pouvoir le décret n° 2025-49 du 15 janvier 2025 relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité ;

2°) 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.

Elle soutient que :

- le décret attaqué est irrégulier dans la mesure où il n'est pas établi que le décret attaqué ne diffère ni du projet soumis au Conseil d'Etat ni du texte adopté par celui-ci ;

- il est illégal, faute d'avoir été notifié à la Commission européenne en application du paragraphe 8 de l'article 5 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 ;

- les dispositions des articles L. 337-5, L. 337-6 et L. 337-9 du code de l'énergie sont incompatibles avec les objectifs de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 en ce qu'elles instituent une intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité revêtant un caractère permanent, ne prévoient pas de mesures permettant de parvenir à une concurrence effective, n'est pas clairement défini et vérifiable, vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi et ne sont pas proportionnées en ce qui concerne les bénéficiaires de cette intervention, en méconnaissance des dispositions de l'article 5 de la même directive.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 octobre 2025, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 ;

- le code de l'énergie ;

- la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 ;

- la loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Louis d'Humières maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Bastien Lignereux, rapporteur public ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. L'article 2 de la loi du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Electricité de France d'un démembrement a étendu, à compter du 1er février 2025, le champ des consommateurs finals éligibles aux tarifs réglementés de vente d'électricité,

en supprimant, à l'article L. 337-7 du code de l'énergie, la condition d'éligibilité tenant à ce que la puissance souscrite de leurs sites n'excède pas 36 kilovoltampères. Pris pour l'application de cet article 2, le décret du 15 janvier 2025 relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité a, notamment, par son article 1er, modifié l'article R. 337-18 du code de l'énergie fixant les différents tarifs afin, d'une part, d'étendre le tarif dit « jaune » à l'ensemble des sites raccordés en basse tension, dont la puissance maximale souscrite excède 36 kilovoltampères, alors que ce tarif était auparavant applicable seulement à ceux de ces sites situés dans une zone non interconnectée au réseau métropolitain continental, et d'autre part, d'étendre le tarif dit « vert » à l'ensemble des sites raccordés en haute tension, alors que ce tarif était auparavant applicable seulement à ceux de ces sites dont la puissance maximale souscrite était inférieure ou égale à 36 kilovoltampères ou 33 kilowatts.

2. L'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 15 janvier 2025 relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

Sur le cadre juridique :

3. Aux termes du I de l'article L. 337-7 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant de l'article 2 de la loi du 11 avril 2024 : « Les tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 bénéficient, à leur demande : / 1° Aux consommateurs finals domestiques, y compris les propriétaires uniques et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation ; / 2° Aux consommateurs finals non domestiques qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros ». Aux termes de l'article L. 337-8 du même code : « Les tarifs réglementés de vente de l'électricité mentionnés au même article L. 337-1 bénéficient, à leur demande, aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites situés dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental ».

consommateur

4. Aux termes de l'article R. 337-18 du code de l'énergie, dans sa rédaction résultant du décret attaqué : « Les tarifs réglementés de vente d'électricité comportent des catégories, options et versions tarifaires. / Les catégories tarifaires sont définies en fonction de la tension de raccordement et de la puissance souscrite par le client pour le site concerné : / Le tarif dit " bleu " est proposé aux consommateurs finals pour tout site situé en France métropolitaine, raccordé en basse tension (tension de raccordement inférieure ou égale à 1 kilovolt) et dont la puissance maximale souscrite est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères, ainsi que pour tout site situé en outre-mer lorsqu'il est raccordé en basse tension (tension de raccordement inférieure ou égale à 1 kilovolt) ; / Le tarif dit " jaune " peut être proposé aux consommateurs finals mentionnés aux articles L. 337-7 et L. 337-8 pour tout site raccordé en basse tension (tension de raccordement inférieure ou égale à 1 kilovolt) et dont la puissance maximale souscrite est supérieure à 36 kilovoltampères. / Le tarif dit " vert " est proposé aux consommateurs finals mentionnés aux articles L. 337-7 et L. 337-8 pour tout site raccordé en haute tension (tension de raccordement supérieure à 1 kilovolt). / (…) ».

Sur la légalité externe du décret attaqué :

travaux publics

5. En premier lieu, il ressort de la copie de la minute de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, versée au dossier par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, que le

décret attaqué ne contient pas de disposition qui différerait à la fois de celles qui figuraient dans le projet du Gouvernement et de celles du texte adopté par la section des travaux publics. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

directive

6. En second lieu, aux termes de l'article 5 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE : « (…) / 3. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent recourir à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique. (…) / (…) / 6. Dans le but d'assurer une période transitoire permettant d'établir une concurrence effective entre les fournisseurs pour les contrats de fourniture d'électricité et de parvenir à une fixation pleinement effective des prix de détail de l'électricité fondée sur le marché (…), les États membres peuvent mettre en œuvre des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels et aux microentreprises qui ne bénéficient pas d'interventions publiques en vertu du paragraphe 3. / (…) / 8. Les États membres notifient à la Commission les mesures prises conformément aux paragraphes 3 et 6 au plus tard un mois après leur adoption et peuvent les appliquer immédiatement (…) ».

7. Les dispositions du 8 de l'article 5 de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 citées au point précédent prévoient expressément que les Etats membres peuvent appliquer immédiatement des mesures nationales d'interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, sans en subordonner l'entrée en vigueur à l'accord ou à l'absence d'opposition de la Commission. Il s'ensuit que la méconnaissance de l'obligation de notification qu'elles prévoient est, par elle-même, sans incidence sur la légalité de ces mesures, qui s'apprécie à la date à laquelle sont prises ces dernières. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que les autorités françaises ont, le 20 février 2025, notifié le décret attaqué à la Commission européenne en application des dispositions citées au point 6. Par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas été notifié à la Commission européenne en méconnaissance de ces dispositions ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne du décret attaqué :

8. Aux termes de l'article 5 de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 : « (…) / 4. Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité : / a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ; / b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ; / c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ; / d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ; / (…) 6. Dans le but d'assurer une période transitoire permettant d'établir une concurrence effective entre les fournisseurs pour les contrats de fourniture d'électricité et de parvenir à une fixation pleinement effective des prix de détail de l'électricité fondée sur le marché (…), les États membres peuvent mettre en œuvre des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels et aux microentreprises qui ne bénéficient pas d'interventions publiques en vertu du paragraphe 3. / 7. Les interventions publiques effectuées en vertu du paragraphe 6 respectent les critères énoncés au paragraphe 4 et : / a) sont assorties d'un ensemble de mesures permettant de parvenir à une concurrence effective et d'une méthode d'évaluation des progrès en ce qui concerne ces mesures ; / (…) ». Les microentreprises s'entendent, au sens du 6 de l'article 5 de la directive et en vertu du 6) de son article 2, comme celles

qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

conclusions tendant à l annulation du décret attaqué

9. En premier lieu, la contrariété d'une disposition législative aux stipulations d'un traité international ou d'un acte de droit dérivé de l'Union européenne ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre un acte réglementaire que si ce dernier a été pris pour son application ou si elle en constitue la base légale. Il suit de là que la requérante ne peut, à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation du décret attaqué, utilement contester, par la voie de l'exception, la compatibilité avec les objectifs de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 des dispositions des articles L. 337-5, L. 337-6 et L. 337-9 du code de l'énergie, dès lors qu'aucune disposition du décret attaqué n'a été prise pour l'application de ces dispositions législatives et qu'aucune de celles-ci n'en constituent la base légale.

10. Au demeurant, d'une part, les dispositions des articles L. 337-5 et L. 337-6 du code de l'énergie relatifs aux modalités de détermination des tarifs réglementés de vente d'électricité, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité dont elles sont issues, ont pour objet et pour effet, sous le contrôle du juge, de permettre le développement d'une concurrence tarifaire effective sur le marché de détail de l'électricité. D'autre part, le réexamen périodique de la pertinence du dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité, prévu à l'article L. 337-9 du même code, confère par lui-même à ce dispositif un caractère non permanent. Par suite, les exceptions d'inconventionnalité soulevées à l'encontre des dispositions des articles L. 337-5, L. 337-6 et L. 337-9 du code de l'énergie doivent être écartées.

11. En second lieu, il ressort des travaux parlementaires relatifs à l'article 2 de la loi du 11 avril 2024 qui, ainsi qu'il a été dit, a supprimé, à l'article L. 337-7 du code de l'énergie, la condition d'éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité relative à la puissance maximale souscrite, que le législateur a entendu étendre le bénéfice de ces tarifs aux petits consommateurs professionnels dont les activités nécessitent des niveaux de consommation électrique élevés, telles que les boulangeries, boucheries, fleuristes et restaurants qui en étaient exclus jusque-là et, par suite, étaient exposés aux fluctuations des prix de marché de l'électricité. En supprimant ainsi le plafond de puissance maximale souscrite des critères d'éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité pour ouvrir l'accès à ces tarifs à l'ensemble des consommateurs finals domestiques et non domestiques répondant, pour ces derniers, en vertu des dispositions du 2° du I de l'article L. 337-7 du code de l'énergie cité au point 3, aux critères de la microentreprise au sens de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019, le législateur a, et alors même que le nombre exact de microentreprises susceptibles de bénéficier de l'extension du périmètre des tarifs réglementés de vente d'électricité ne serait pas connu, poursuivi l'objectif d'intérêt économique général de garantir à ces consommateurs un prix plus stable que les prix de marché, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article L. 337-7 du code de l'énergie seraient incompatibles avec les dispositions de l'article 5 de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 en ce qu'elles requièrent notamment que les interventions publiques dans la fixation des tarifs soient nécessaires, clairement définies, transparentes, non discriminatoires, vérifiables et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires doit, par suite, être écarté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'ANODE n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elle attaque. Sa requête doit par suite être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'ANODE 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 au Premier ministre.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature et à la Commission de régulation de l'énergie.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 septembre 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, M. Olivier Yeznikian, Mme Rozen Noguellou, M. Serge Gouès, conseillers d'Etat et M. Louis d'Humières, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 30 septembre 2026

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

Le rapporteur :

Signé : M. Louis d'Humières

La secrétaire :

Signé : Mme Fehmida Ghulam

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la 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 :

Composition de la juridiction

Président

- M. Denis Piveteau

Rapporteur

- M. Louis d'Humières