Consultation PTF – Consommation

1. Verso Energy est contre la proposition actuelle de la PTF Desserte

VERSO ENERGY est favorable à la création d'une PTF desserte permettant de mutualiser un renforcement de réseau entre différents acteurs à la condition que celle-ci ne permette ou ne favorise pas la mise en place de groupements limitant la *concurrence* même seulement « *potentielle,* ***à l'intérieur même ou à l'extérieur du groupement*** *»*[1] ou ne place pas les groupements ainsi institués en situation de se créer une position dominante au risque qu'ils en abusent.

Au regard de ces règles d'ordre public, comme des exigences propres du droit de l'énergie, Verso Energy considère que la proposition actuelle de Rte ne saurait exiger

- La désignation d'un chef de file qui,
  - organiserait toute la phase amont de l'accès au réseau tout en étant, lui-même, bénéficiaire de la desserte et donc en situation de conflit d'intérêt [2], incité à favoriser ses propres intérêts et à se concerter avec les opérateurs dont les capacités financières sont les plus significatives
  - assumerait une solidarité financière de l'ensemble des bénéficiaires de la desserte en cas de défaillance de l'un d'eux alors que les procédures administratives ne peuvent pas être organisées de manière à favoriser les opérateurs ayant la plus grande surface financière[3] , et finalement aurait à leur égard des prérogatives exclusives en relation avec l'accès au réseau public ce qui ne saurait évidemment être admis ;
  - sachant, en outre, que la proposition actuelle de Rte ne prévoit même aucune garantie d'indépendance et d'impartialité (i) dans les conditions de désignation du chef de file ou (ii) la manière dont il doit assurer ses missions, laissant aux futurs bénéficiaires de la PTF desserte le soin de le désigner sans aucun encadrement, ce qui assure la possibilité, en pratique, de se ménager un accès au réseau public .

La proposition de Rte est, en réalité, de nature à favoriser des pratiques concertées entre certains opérateurs et à élever des barrières à l'entrée à l'encontre de ceux qui refuseraient les règles unilatéralement déterminées par un ou plusieurs de leurs concurrents.

En outre, elle :

---

1 Autorité de la concurrence, 9 octobre 2008, décision n°08-D-22 relative à des pratiques mises en œuvre par des géomètres-experts dans le cadre de marchés publics du département du Haut-Rhin, point 109.

2 Point 7 du projet de document technique de référence.

3 CE, 17 novembre 2006, Agence nationale pour l'emploi, n° 290712, mentionnée aux tables.

- viole le principe selon lequel le gestionnaire de réseau doit prendre ses décisions de manière non-discriminatoire[4], y compris en matière de raccordement[5] et s'abstenir de toute situation de conflit d'intérêt entre les producteurs, les fournisseurs et les gestionnaires de réseaux[6] ;

- porte atteinte à la liberté contractuelle des bénéficiaires de la PTF en laissant au chef de file le soin de négocier discrétionnairement à leur place les PTF desserte et de les accepter alors que la liberté contractuelle implique le choix de contracter, de refuser de contracter et de négocier soi-même le contenu de son contrat[7] ;

- entraîne un transfert illégal des missions du gestionnaire de réseau à un tiers, car Rte n'assume pas le rôle de chef de file, alors que les textes imposent au gestionnaire de réseau d'organiser, lui-même, les conditions de mise en œuvre de la procédure de raccordement, sans délégation possible, comme cela résulte, par exemple, des articles L. 111-19 du code de l'énergie et de l'article 40-2 de la directive 2019/944 [8] ;

- place le gestionnaire de réseau en situation de violer ses obligations de confidentialité et l'expose à des sanctions pénales[9], car le chef de file doit, pour accomplir ses missions, recueillir des autres

---

4 CJUE n° C-17/03, Arrêt de la Cour, Vereniging voor Energie, Milieu en Water et autres contre Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, 7 juin 2005 qui juge que l'obligation de non-discrimination qui s'impose au gestionnaire de réseau à une portée générale et ne vise pas uniquement les prescriptions techniques.

5 Considérant 75 qui précise que *« Il convient d'assurer la pleine efficacité des solutions impliquant la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant ou d'un gestionnaire de transport indépendant au moyen de règles spécifiques supplémentaires. Les règles concernant les gestionnaires de transport indépendants fournissent un cadre réglementaire adapté pour garantir une concurrence loyale, des investissements suffisants, l'accès de nouveaux entrants sur le marché et l'intégration des marchés de l'électricité. Le découplage effectif par les dispositions relatives aux gestionnaires de transport indépendants devrait reposer sur un pilier de mesures organisationnelles et de mesures relatives à la gouvernance des gestionnaires de réseau de transport et sur un pilier de mesures relatives aux investissements, au raccordement au réseau de nouvelles capacités de production et à l'intégration des marchés par la coopération régionale […] ».*

6 CJUE, n° C-718/18, Arrêt de la Cour, Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne, 2 septembre 2021.

7 CC, 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, n° 2003-487 DC ; Voir aussi CE, 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, p. 33 ou 28 janvier 1998, Sté Borg Wagner, p. 20 ; CC, 13 juin 2013, Loi relative à la sécurisation de l'emploi, n° 2013-672 DC.

8 Article L. 111-19 du code de l'énergie et article 40-2 de la directive 2019/944 qui précise que *« Les États membres peuvent prévoir qu'une ou plusieurs responsabilités énumérées au paragraphe 1 du présent article sont attribuées à un gestionnaire de réseau de transport autre que celui qui est propriétaire du réseau de transport auquel incomberaient normalement lesdites responsabilités. Le gestionnaire de réseau de transport auquel les tâches sont confiées est certifié satisfaire au modèle de dissociation des structures de propriété, de gestionnaire de réseau indépendant ou de gestionnaire de réseau de transport indépendant, et respecte les exigences prévues à l'article 43, mais n'est pas tenu d'être propriétaire du réseau de transport dont il a la charge ».*

9 Article L. 111-80 du code de *l'énergie « Est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal la révélation à toute personne étrangère aux services du gestionnaire du réseau public de transport d'électricité d'une des informations mentionnées à l'article L. 111-72 par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ». Article 41 de la directive 2019/944 et article 43 qui précise que « 6. Les États membres veillent à ce que ni les informations commercialement sensibles visées à l'article 41 et détenues par un gestionnaire de réseau de transport ayant appartenu à une entreprise verticalement intégrée, ni le personnel dudit gestionnaire de réseau de transport, ne soient transférés à des entreprises assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture ».*

utilisateurs des informations sur les conditions de raccordement, alors que le code de l'énergie interdit tout échange d'informations pour la préparation des contrats d'accès aux réseaux entre utilisateurs[10].

La proposition de RTE ne peut donc pas être maintenue en l'état.

Si une PTF desserte était instituée, il faudrait que RTE internalise la desserte, c'est-à-dire qu'elle assure, elle-même les fonctions qu'elle prétend pouvoir déléguer à un « chef de file » de manière à ce que la procédure soit transparente et non discriminatoire à l'égard de l'ensemble des acteurs. Plusieurs voies existent déjà dans le cadre du marché de l'énergie permettant de mutualiser publiquement un réseau, telles que les suggestions suivantes :

1. Les Appels à projets de mutualisation d'infrastructure gazière ou d'hydrogène à l'instar des Open Season réalisés par GRT GAZ. Ce dispositif est transposable à Rte puisque le code de l'énergie n'interdit pas au gestionnaire de réseau d'organiser une procédure concurrentielle pour l'exercice de ses missions. Il l'impose dans certains cas (en matière de disponibilité et de mise en œuvre des réserves nécessaires au fonctionnement du réseau, ou de compensation des pertes)[11], ce qui laisse à Rte, le libre choix d'en organiser une, pour l'exercice de ses autres missions ; une autorité administrative pouvant toujours se soumettre volontairement à une procédure de mise en concurrence, même si aucun texte ne le prévoit[12].

Interpréter ces textes comme limitant la possibilité du gestionnaire de réseau de mettre en œuvre une procédure concurrentielle serait incompatible avec droit de l'Union européenne qui considère que le respect du principe de transparence et de non-discrimination passe par la mise en œuvre de procédures concurrentielles[13].

---

10 Articles L. 111-72 du code de l'énergie qui précise que *« le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité préserve la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination ».* La liste de ces informations est déterminée par décret en Conseil d'Etat » et R. 111-26 qui précise que *« Sous réserve des dispositions de l'article R. 111-30, les informations dont la confidentialité doit être préservée par les gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité en application du premier alinéa de l'article L. 111-72 et du premier alinéa de l'article L. 111-73 sont :1° Les dispositions des contrats et protocoles d'accès aux réseaux publics de transport ou de distribution mentionnés aux articles L. 111-91 et L. 111-92, ainsi* ***que les informations échangées en vue de leur préparation et de leur application,*** *relatives à l'identité des parties à un contrat de fourniture, aux prix de transaction de l'électricité, aux données financières relatives à l'équilibre des transactions, aux caractéristiques de la production, de la fourniture ou de la consommation, à la durée des contrats et protocoles d'accès ou de fourniture,* ***aux conditions techniques et financières de raccordement,*** *aux pénalités et sanctions contractuelles ».*

11 Article L. 321-11 du code de l'énergie qui précise que *« Le gestionnaire du réseau public de transport veille à la disponibilité et à la mise en œuvre des réserves nécessaires au fonctionnement du réseau. Il veille à la compensation des pertes liées à l'acheminement de l'électricité. A cette fin, il négocie librement avec les producteurs, les fournisseurs et les autres acteurs de marché de son choix les contrats nécessaires à l'exécution des missions énoncées à l'alinéa précédent, selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes, telles que notamment des consultations publiques ou le recours à des marchés organisés ».*

12 CE, 27 mars 2017, n°390347 « *Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'Etat de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. Toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien ».*

13 CJCE, 7 déc. 2000, Teléasutria, aff. C-324/98.

2. Rte pourrait également créer un dispositif similaire à celui proposé dans le cadre des S3REnR, à savoir, une publication de nouveaux ouvrages délivrant une capacité électrique sur un site internet et la possibilité de souscrire la capacité via une quote-part qui est à régler au niveau des demandes de raccordement (Proposition Technique et Financière – PTF).

Comme l'indique RTE, les S3RenR ont pour objectif d'assurer :

- ***Une visibilité pérenne*** *des capacités d'accueil des énergies renouvelables d'ici 2020 pour les schémas actuels et d'ici 2030 pour les futurs schémas révisés ;*
- ***Une augmentation des capacités d'accueil*** *des énergies renouvelables en optimisant les investissements nécessaires sur le réseau ;*
- ***Une anticipation*** *des créations et renforcements de réseau pour faciliter l'accueil des énergies renouvelables ;*
- ***Une mutualisation des coûts*** *favorisant l'émergence d'installations d'énergie renouvelable dans des zones où les coûts de raccordement seraient trop importants pour un seul porteur de projet. »*[14]

Ce dispositif permettrait donc à Rte de mutualiser des coûts **qui seraient trop importants pour un seul porteur de projet, mais de manière transparente et non discriminatoire.**

Rte peut transposer cette procédure, prévue dans le code de l'énergie pour les énergies renouvelables[15], aucun texte ne lui en interdisant. Au contraire, le gestionnaire de réseau devant exercer ses missions dans des conditions transparentes et non discriminatoires, cette solution serait de nature à répondre à ces exigences.

En conséquence, nous considérons que Rte dispose d'outils juridiques pour transposer les solutions évoquées ci-dessus, ce qui lui permettrait de traiter les demandes de raccordement équitablement, tout en assurant ce principe de mutualisation des coûts.

Si ces solutions n'étaient pas retenues, l'offre de desserte proposée par RTE ne pourrait, en toutes hypothèses, pas être mise en œuvre, car elle revêt un **caractère discriminatoire** et présente le risque de favoriser la mise en place de pratiques anticoncurrentielles, comme évoqué ci-dessus.

Il faudrait donc *a minima* attendre une modification des dispositions du code de l'énergie si RTE n'entendait pas mettre en œuvre l'une des solutions précitées.

2. **Foncier**

Verso Energy comprend que Rte souhaite éviter des demandes de raccordement des consommateurs pour des « faux projets ». Toutefois, la proposition de Rte qui consiste à exiger du développeur de projet un justificatif démontrant la sécurisation du foncier attachée à la localisation du point de raccordement, met à sa charge des obligations disproportionnées, en défavorisant les opérateurs qui ne disposent pas dans leur patrimoine d'un foncier susceptible d'accueillir les installations alors même que ces surfaces courent le même risque de se voir refuser les autorisations nécessaires à leur usage.

Or, les autorités doivent *« vérifier si l'accès garanti aux réseaux de transport est, conformément au principe de proportionnalité, propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint » et « si cet objectif ne pouvait pas être atteint par d'autres moyens qui auraient moins porté atteinte au principe du libre accès des tiers au réseau »*[16].

---

14 https://www.rte-france.com/projets/s3renr#LesschemasregionauxS3REnR).

15 Article L. 321-7 du code de l'énergie et articles D. 321-10 et suivants.

16 CJUE, n° C-179/20, Arrêt de la Cour, Fondul Proprietatea SA contre Guvernul României e.a, 27 janvier 2022 ; CJUE, 29 septembre 2016, Essent Belgium, C-492/14, point 100.

Verso Energy tient à rappeler qu'en 2009-2011, une concertation a été mise en place sur les demandes de raccordement pour les producteurs afin d'éviter également des « faux projets ». Cette concertation avait déjà évoqué le principe de la sécurisation du foncier avant lancement d'une PTF. Ce point avait alors été rejeté par la majorité des acteurs du secteur de l'énergie, car il favorisait les opérateurs historiques disposant d'une réserve foncière exceptionnelle. Cette concertation a donc abouti au règlement forfaitaire d'un solde de 1000 €/MW/an pour rester en file d'attente (sauf cas particulier démontrant l'état d'avancement du projet).

En conséquence, Verso Energy considère que pour être conforme au principe de proportionnalité, il est nécessaire que **soit appliquée, pour les consommateurs, la même procédure que pour les producteurs, à savoir, le règlement forfaitaire tenant compte des cas particuliers démontrant l'état d'avancement du projet**, car cette procédure permet de remplir l'objectif poursuivi de lutte contre les faux projets sans mettre à la charge des porteurs de projet des obligations disproportionnées, qui les évinceraient du marché.

3. Approbation de la procédure

Selon Rte, la procédure de raccordement doit être approuvée par la CRE. Tandis que, les trames de PTF Desserte et PTF Consommateur ne nécessiteraient pas de validation de la part de la CRE pour être mises en application.

Or les textes prévoient le principe de l'approbation *« des procédures de traitement des demandes de raccordement »*, sans distinction, comme cela résulte de l'article 13 du cahier des charges de RTE[17] et de l'article 42-1 de la directive 2009/944[18].

La PTF faisant partie intégrante de cette procédure, elle ne saurait en être exclue.

En toutes hypothèses, RTE a l'obligation de soumettre tous les éléments essentiels de la procédure de raccordement, notamment les conditions d'acceptation de la PTF à l'approbation de la CRE puisque l'article 13 du cahier des charges précité impose que la CRE approuve :

> *- les règles de hiérarchisation des différentes demandes. Ces règles peuvent tenir compte d'informations techniques ou administratives relatives à l'installation ou au réseau public de distribution à raccorder ;*

---

[17] Article 13 du décret n°2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité qui précise que *« Après consultation des représentants des différentes catégories d'utilisateurs et des représentants des gestionnaires des réseaux publics de distribution, le concessionnaire définit des procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport des installations des utilisateurs ainsi que des réseaux publics de distribution. Ces procédures, accompagnées des résultats de la consultation, sont soumises à l'approbation de la Commission de régulation de l'énergie et incluses dans la documentation technique de référence mentionnée à l'article 35. Les procédures approuvées sont publiées **[…]** es procédures précisent notamment : - les règles de hiérarchisation des différentes demandes. Ces règles peuvent tenir compte d'informations techniques ou administratives relatives à l'installation ou au réseau public de distribution à raccorder ; - les délais de transmission par le concessionnaire d'une proposition technique et financière (6) ; ces délais sont fixés par catégorie d'installation à raccorder ou en fonction des caractéristiques du réseau public de distribution à raccorder ; - **les conditions d'acceptation ou de demande de modification par le demandeur de cette proposition ;** - les conditions dans lesquelles les conventions de raccordement (7) et d'exploitation (8) sont élaborées et conclues ; - les informations devant être rendues publiques par le concessionnaire, concernant notamment les capacités d'accueil du réseau ; - les informations devant être communiquées par le concessionnaire au demandeur du raccordement ».*

[18] Article 42-1 de la directive 2019/944 qui précise *que « 1. Le gestionnaire de réseau de transport établit et publie des procédures transparentes et efficaces pour le raccordement non discriminatoire de nouvelles installations de production et installations de stockage d'énergie au réseau de transport. Ces procédures sont soumises à l'approbation des autorités de régulation ».*

- les délais de transmission par le concessionnaire d'une proposition technique et financière (6) ; ces délais sont fixés par catégorie d'installation à raccorder ou en fonction des caractéristiques du réseau public de distribution à raccorder ; -

*- **les conditions d'acceptation ou de demande de modification par le demandeur de cette proposition ;***

- les conditions dans lesquelles les conventions de raccordement et d'exploitation sont élaborées et conclues ; - les informations devant être rendues publiques par le concessionnaire, concernant notamment les capacités d'accueil du réseau ; - les informations devant être communiquées par le concessionnaire au demandeur du raccordement ».

Cela signifie donc qu'une PTF ne peut pas entrer en vigueur, tant que la CRE n'a pas approuvé les textes qui en fixent les conditions d'acceptation, ce qui recouvrent, dans le cas présent, les obligations que RTE entend imposer en matière de détention de foncier évoquées ci-dessus[19].

A défaut, cela viderait de sa substance le pouvoir d'approbation de la CRE puisqu'il suffirait de retranscrire dans la PTF, les caractéristiques essentielles de la procédure de raccordement pour échapper à cette obligation d'approbation alors que ce mécanisme d'approbation vise à garantir le caractère transparent et non discriminatoire des conditions de raccordement et d'accès au réseau, comme a pu le rappeler la CRE[20].

---

19 Article 8-2 acceptation de la PTF – DTR – chapitre 8 – *« proposition technique et financière sur le raccordement d'une installation de consommation d'électricité – conditions générales ».*

20 Délibération n° 2019-274 du 12 décembre 2019 portant orientations sur les conditions d'approbation, le contenu et l'élaboration des procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport d'électricité qui précise que *« en application de l'article 13 du 3e avenant en date du 30 octobre 2008 à la convention du 27 novembre 1958 portant concession à la société RTE du réseau public de transport d'électricité reprenant la rédaction du décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) approuve les procédures de traitement des demandes de raccordement au réseau public de transport des utilisateurs et des réseaux publics de distribution. En outre, en application du 2° de l'article L. 134-1 du code de l'énergie, la CRE précise les conditions de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité qui s'appliquent au gestionnaire du réseau de transport (GRT) d'électricité, à compter de la publication de la présente décision au Journal officiel de la République française. L'ensemble des règles appliquées par le GRT doivent être portées à la connaissance des utilisateurs de ces réseaux. C'est à cette condition qu'ils peuvent faire valoir leurs droits lors de l'établissement et l'interprétation des contrats et conventions relatifs au raccordement et à l'accès aux réseaux. Ces règles doivent permettent un traitement objectif et non-discriminatoire des demandes de raccordement que les utilisateurs soumettent au GRT » « Pour assurer le traitement objectif, transparent et non-discriminatoire des demandes de raccordement, il convient que tout utilisateur du réseau public de transport d'électricité et tout gestionnaire de réseau de distribution puisse prendre connaissance de la procédure de raccordement qui lui sera appliquée ».*