Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

7 avril 2022 *

« Pourvoi – Aides d'État – Marché de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable – Législation nationale ayant prétendument pour effet d'octroyer un avantage illégal au profit de fournisseurs d'électricité – Plainte auprès de la Commission européenne – Décision de rejet sans ouverture de la procédure formelle d'examen – Recours en annulation – Règlement (UE) 2015/1589 – Article 1er, sous h) – Notion de "partie intéressée" – Irrecevabilité »

Dans l'affaire C-429/20 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 11 septembre 2020,

Solar Ileias Bompaina AE, établie à Athènes (Grèce), représentée par Me A. Metaxas, dikigoros, et Me A. Bartosch, Rechtsanwalt,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par M. B. Stromsky et Mme K. Herrmann, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. T. von Danwitz (rapporteur), faisant fonction de président de chambre, MM. P. G. Xuereb et A. Kumin, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

1 Par son pourvoi, Solar Ileias Bompaina AE demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 3 juillet 2020, Solar Ileias Bompaina/Commission (T-143/19, non publiée, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2020:301), par laquelle celui-ci a rejeté comme étant irrecevable son recours tendant, en substance, à l'annulation partielle de la décision C(2018) 6777 final de la Commission, du 10 octobre 2018, relative à l'aide d'État SA.38967 (2014/NN–2) – Grèce – Régime national d'aide au fonctionnement en faveur des installations utilisant les sources d'énergie renouvelable et de production combinée de chaleur et d'électricité à haut rendement (ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

2 L'article 1er, sous h), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

h) "partie intéressée" : tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles. »

3 Aux termes de l'article 24, paragraphe 2, du règlement 2015/1589 :

« Toute partie intéressée peut déposer une plainte pour informer la Commission [européenne] de toute aide présumée illégale ou de toute application présumée abusive d'une aide. À cet effet, la partie intéressée remplit en bonne et due forme un formulaire figurant dans une disposition d'application visée à l'article 33 et fournit les renseignements obligatoires qui y sont demandés.

[...] »

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

4 Solar Ileias Bompaina, société de droit hellénique, est un producteur d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelable, actif sur le marché de l'électricité en Grèce.

5 Le 31 décembre 2014, au titre de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, la République hellénique a notifié à la Commission l'instauration d'un régime légal d'aide au fonctionnement en faveur des producteurs exploitant des sources d'énergie renouvelable (ci-après les « producteurs SER ») et des producteurs de chaleur et d'électricité par cogénération à haut rendement (ci-après les « producteurs CCE »), en vertu de la Nomos 4254/2014, Metra stirixis kai anaptyxis tis ellinikis oikonomias sto plaisio efarmogis tou n. 4046/2012 kai alles diataxeis (loi 4254/2014, concernant les mesures visant à soutenir et développer l'économie hellénique dans le cadre de l'exécution de la loi 4046/2012, ainsi que d'autres dispositions, FEK A 85/7.4.2014) (ci-après le « nouvel accord SER »), entrée en vigueur au mois d'avril 2014.

6 Le marché grec de l'électricité, tel qu'organisé avant et au moment de l'entrée en vigueur du nouvel accord SER, comprenait les catégories suivantes d'acteurs du marché :

– les producteurs et les importateurs qui injectent l'électricité sur le réseau ;

– les opérateurs du marché et du réseau, qui forment le volet non-concurrentiel du marché, et qui achètent l'électricité produite par les producteurs et gèrent l'ensemble des transactions financières sur le marché, et

– les fournisseurs qui achètent l'électricité aux opérateurs du marché et qui la revendent aux consommateurs finaux.

7 Dans ce contexte, les producteurs SER et les producteurs CCE étaient rémunérés pour l'électricité produite à des prix fixes, revêtant la forme de tarifs de rachat. La rémunération des fournisseurs n'était pas fixe et dépendait des conditions du marché.

8 Aux fins de financer les tarifs de rachat en faveur des producteurs SER et des producteurs CCE, un « compte spécial SER » a été créé en vertu de la Nomos 2773/1999, Apeleftherosi tis agoras ilektrikis energeias – Rythmisi thematon energeiakis politikis kai loipes diataxeis (loi 2773/1999, concernant la libéralisation du marché de l'électricité, réglementation de questions liées à la politique énergétique et autres dispositions, FEK A 286/22.12.99). Ce dernier était alimenté, pour l'essentiel, au moyen d'une contribution spéciale en vue de la réduction des gaz à effet de serre, imposée aux consommateurs sur chaque unité d'électricité consommée, et au moyen de sources additionnelles, telles que les revenus des acteurs du marché SER et CCE.

9 Le nouvel accord SER a modifié les tarifs de rachat applicables pour l'électricité produite par les producteurs SER et les producteurs CCE. Ainsi, pour certains types d'installation, des plafonds technologiques précis ont été institués, fixant la quantité maximale d'électricité fournie par les producteurs SER étant éligible pour bénéficier d'une aide durant une année donnée. La finalité de ces plafonds était de limiter les montants totaux d'aide octroyés au profit de certaines technologies SER.

10 D'après le rapport explicatif sur la loi 4254/2014, le nouvel accord SER visait à éliminer le déficit du compte spécial SER et à pérenniser ce dernier. En effet, au cours de la période précédant l'entrée en vigueur de cette loi, ce compte spécial était devenu déficitaire, ce qui s'expliquait par la combinaison, d'une part, d'une forte augmentation des dépenses afférentes au développement des centrales utilisant des sources d'énergie renouvelable et des installations de cogénération et, d'autre part, de la diminution concomitante des recettes, résultant de la réduction de la contribution spéciale précédemment imposée aux consommateurs, en raison de la crise économique, ainsi que d'une diminution des revenus issus de la vente d'électricité.

11 Aux fins de l'élimination dudit déficit, le mécanisme institué par le nouvel accord SER consistait, d'une part, en une réduction des tarifs de rachat à prévoir dans les contrats de vente d'électricité et, d'autre part, en une introduction de rabais sur la valeur totale de l'énergie électrique injectée sur le réseau par les producteurs SER et les producteurs CCE au cours de l'année 2013, pour contrebalancer la surcompensation antérieurement octroyée à ces producteurs.

12 Le 6 mai 2015, Solar Ileias Bompaina et une autre société ont adressé, au titre de l'article 24, paragraphe 2, du règlement 2015/1589, une plainte à la Commission, concernant les mesures du nouvel accord SER, en faisant valoir que ces mesures comportaient une aide illégale au profit des fournisseurs. Cette plainte a été enregistrée sous la référence SA.41794.

13 Dans sa plainte, Solar Ileias Bompaina soutenait que les fournisseurs bénéficiaient d'un avantage sélectif du fait que, aux termes de la loi 4254/2014, seuls les producteurs SER supporteraient les coûts liés à la réduction du déficit du compte spécial SER dans le cadre du nouvel accord SER. Cependant, les fournisseurs auraient eux aussi contribué au déficit de ce compte spécial, étant donné que les règles du marché et la formation du prix de l'électricité leur permettraient d'en acheter à un coût réduit sur le marché de gros, et qu'un tel coût réduit, étant moins élevé, rapporterait moins de recettes audit compte spécial. En d'autres termes, les producteurs et les fournisseurs se trouveraient, en réalité, dans une situation comparable au regard de l'objectif d'élimination du déficit du compte spécial SER. Ainsi, cet accord serait sélectif, dans la mesure où sa portée n'inclurait pas les fournisseurs, ceux-ci n'ayant pas l'obligation de participer au comblement du déficit du compte spécial SER.

14 Le 10 décembre 2015, la Commission a reçu une deuxième plainte déposée au nom de producteurs d'énergie solaire et une troisième plainte, le 22 décembre 2017, au nom de la Pan-Hellenic Rooftop Photovoltaic Association.

15 Le 10 mars 2016, la Commission a communiqué les deux premières plaintes aux autorités grecques et les a invitées à présenter leurs observations à cet égard. Ces observations ont été présentées le 27 juillet 2016. La troisième plainte n'a pas été transmise aux autorités grecques, la Commission ayant constaté que les questions soulevées étaient déjà couvertes par les deux premières plaintes.

16 Par la décision litigieuse, la Commission a décidé de ne soulever aucune objection à l'égard du régime instauré par la loi 4254/2014 quant au nouvel accord SER, prévoyant un réajustement des tarifs de rachat pour les producteurs SER et les producteurs CCE.

17 Aux considérants 111 à 121 de la décision litigieuse, la Commission a examiné les allégations formulées dans les plaintes, y compris celle de Solar Ileias Bompaina, et a conclu que :

– les plaignants n'avaient fourni aucun argument à l'appui de la thèse selon laquelle les fournisseurs auraient partiellement causé le déficit du compte spécial SER ;

– les producteurs SER et les fournisseurs ne se trouvaient pas dans une situation juridique et factuelle comparable ;

– l'objectif poursuivi par le nouvel accord SER était de diminuer le déficit du compte spécial SER en contrebalançant la surcompensation, antérieurement octroyée aux producteurs SER, par un réajustement des tarifs de rachat, et que

– dès lors, le régime notifié ne procurait aucun avantage sélectif au moyen de ressources d'État aux fournisseurs et aucune aide ne leur avait été octroyée.

18 La communication succincte de cette décision a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 7 décembre 2018.

19 Le 18 décembre 2018, Solar Ileias Bompaina a adressé une lettre à la Commission demandant si cette dernière considérait la décision litigieuse comme étant un rejet officiel de la plainte déposée dans l'affaire SA.41794 ou si, au contraire, cette dernière était toujours considérée comme pendante.

20 Par lettre datée du 8 février 2019, la Commission a répondu à l'intéressée que la décision litigieuse couvrait sa plainte et que, sur cette base, elle mettait un terme à celle-ci.

La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 mars 2019, Solar Ileias Bompaina a introduit un recours sur le fondement de l'article 263 TFUE, tendant notamment à l'annulation des considérants 111 à 121 de la décision litigieuse.

22 Le Tribunal a estimé, pour les motifs exposés aux points 31 à 48 de l'ordonnance attaquée, que Solar Ileias Bompaina n'avait pas établi sa qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE et de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589, qualité requise pour pouvoir invoquer une violation de ses droits procéduraux, dans la mesure où la Commission avait considéré dans la décision litigieuse, sans ouvrir la procédure formelle d'examen, qu'aucune aide n'avait été octroyée aux fournisseurs par la loi 4254/2014.

23 Par conséquent, le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable.

Les conclusions des parties

24 Par son pourvoi, Solar Ileais Bompaina demande à la Cour :

– d'annuler l'ordonnance attaquée ;

– de déclarer recevable le recours dans l'affaire T-143/19 et de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, ainsi que

– de condamner la Commission à l'ensemble des dépens.

25 La Commission invite la Cour à rejeter le pourvoi et à condamner la requérante aux dépens.

Sur le pourvoi

Argumentation des parties

26 À l'appui de son pourvoi, la requérante invoque deux moyens, qu'il y a lieu d'examiner conjointement, et par lesquels elle fait valoir, en substance, que le Tribunal aurait commis une erreur de droit en refusant de lui reconnaître la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589, la recevabilité de son recours étant subordonnée à la reconnaissance de cette qualité.

27 Si la requérante reconnaît que, dans l'ordonnance attaquée, le Tribunal a correctement reflété le contenu de la plainte qu'elle avait formulée auprès de la Commission et a parfaitement compris la teneur de ses griefs, notamment quant au fait que seuls les producteurs SER étaient amenés à supporter la charge financière liée à l'élimination du déficit du compte spécial SER, elle considère toutefois que le Tribunal aurait dû lui reconnaître la qualité de « partie intéressée ». En particulier, elle estime que si le Tribunal a correctement résumé l'objet de ses griefs au point 10 de l'ordonnance attaquée, il a toutefois omis d'en tirer les conclusions qui s'imposaient au point 44 de ladite ordonnance, en ne tenant pas compte du fait que les fournisseurs et les producteurs SER se trouveraient dans une situation comparable dans le cadre du système de référence que constitue le compte spécial SER et de l'objectif poursuivi par le nouvel accord SER, à savoir l'élimination du déficit de ce compte spécial. En outre, la requérante soutient que le Tribunal aurait dû tenir compte du fait que les fournisseurs auraient également pu être tenus pour partiellement responsables de l'existence de ce déficit.

28 En effet, selon la requérante, si les fournisseurs avaient également été contraints de contribuer à l'élimination dudit déficit, sa situation patrimoniale aurait été meilleure. Il existerait une corrélation entre, d'une part, la prétendue aide que les fournisseurs auraient obtenue en étant exonérés de contribution à l'élimination du même déficit et, d'autre part, la diminution des tarifs de rachat payés aux producteurs SER tels que la requérante de telle sorte que les intérêts de celle-ci et sa position sur le marché en auraient été affectés.

29 À cet égard, dans le cadre de son examen, le Tribunal aurait violé les règles relatives à l'établissement de la preuve de la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589.

30 En particulier, c'est à tort que le Tribunal aurait considéré que la requérante aurait dû, aux fins de se voir reconnaître cette qualité, démontrer les effets de l'aide alléguée sur sa position sur le marché ou sur ses intérêts économiques. Ainsi, selon la requérante, dans l'arrêt du 24 mai 2011, Commission/Kronoply et Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341), la Cour aurait retenu ladite qualité au profit des parties requérantes sur la seule base des arguments de ces dernières, suivant lesquels il ne pouvait être exclu que l'aide en cause dans cette affaire ait eu un effet sur leurs intérêts, sans exiger d'elles qu'elles apportent la preuve concrète de l'existence de cette possibilité.

31 Par conséquent, selon la requérante, il ne saurait être exigé qu'elle doive prouver quels auraient été les effets concrets de la révision des tarifs de rachat pour les producteurs SER si la charge d'éliminer le déficit du compte spécial SER avait été répartie entre ces producteurs et les fournisseurs. Il suffirait de constater qu'il ne saurait être exclu que ces tarifs de rachat auraient pu être plus favorables pour les producteurs SER si les fournisseurs avaient également été mis à contribution pour refinancer le compte spécial SER.

32 La Commission estime que cette argumentation doit être écartée comme étant non fondée.

Appréciation de la Cour

33 À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589 définit la notion de « partie intéressée » comme visant « tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles ». Il y a lieu de relever que cette disposition a succédé à l'article 1er, sous h), du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de

l'article 93 du traité CE (JO 1999, L 83, p. 1), qui était libellé en des termes identiques. Ainsi, les principes dégagés par la jurisprudence portant sur cette dernière disposition, rappelés par le Tribunal, en particulier, au point 31 de l'ordonnance attaquée, sont applicables aux fins de l'interprétation de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589.

34 Aux termes de cette disposition, il faut entendre par « partie intéressée » notamment toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, c'est-à-dire en particulier les entreprises concurrentes du bénéficiaire de cette aide. Il s'agit, en d'autres termes, d'un ensemble indéterminé de destinataires (arrêt du 24 mai 2011, Commission/Kronoply et Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, point 63 et jurisprudence citée).

35 Partant, cette disposition n'exclut pas qu'une entreprise qui n'est pas une concurrente directe de la bénéficiaire de l'aide puisse être qualifiée de partie intéressée, pour autant qu'elle fasse valoir que ses intérêts pourraient être affectés par l'octroi de l'aide. Pour ce faire, il importe que cette entreprise démontre, à suffisance de droit, que l'aide risque d'avoir une incidence concrète sur sa situation (voir, en ce sens, arrêt du 24 mai 2011, Commission/Kronoply et Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, points 64 et 65 ainsi que jurisprudence citée). Ainsi, si l'atteinte portée aux intérêts de cette entreprise peut n'être que potentielle, un risque d'incidence concrète sur ces mêmes intérêts doit pouvoir être démontré à suffisance de droit.

36 En l'espèce, il ressort des constatations factuelles effectuées par le Tribunal aux points 6 à 8 de l'ordonnance attaquée, non contestées par la requérante, que le nouvel accord SER, approuvé par le législateur grec, a pour effet de diminuer les tarifs de rachat versés à la requérante, en sa qualité de producteur SER. Cet accord vise à résorber le déficit du compte spécial SER, dont la finalité est de financer les activités des producteurs SER.

37 Or, selon la requérante, dans la mesure où le législateur grec a omis d'instituer une contribution à charge des fournisseurs, alors que ceux-ci auraient pu, d'après elle, être tenus pour partiellement responsables de ce déficit, elle se trouverait injustement désavantagée sur le plan financier. En effet, la requérante soutient que si les fournisseurs avaient été mis à contribution par le législateur grec afin de résorber ledit déficit, sa situation patrimoniale aurait pu être plus favorable, car il n'aurait pas été nécessaire de diminuer les tarifs de rachat dont elle bénéficiait. Ainsi, elle estime, en substance, que cette omission du législateur grec a eu un impact sur ses intérêts et qu'il existe donc un lien entre l'exonération dont bénéficieraient les fournisseurs et la diminution de ces tarifs de rachat.

38 Eu égard à ces éléments factuels, c'est à juste titre que le Tribunal a fait application des critères énoncés par la jurisprudence rappelée aux points 34 et 35 du présent arrêt en précisant, au point 37 de l'ordonnance attaquée, que, pour pouvoir être qualifiée de « partie intéressée », la requérante aurait dû soit établir qu'elle se trouvait dans un rapport de concurrence directe ou indirecte avec les bénéficiaires de l'aide alléguée, soit démontrer que ladite aide risquait d'avoir une incidence concrète sur sa situation.

39 Aux points 39 à 41 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a, tout d'abord, constaté que les fournisseurs et les producteurs SER n'étaient pas dans un rapport de concurrence, car ils opéraient à des niveaux différents du marché de l'électricité en Grèce.

40 Ensuite, le Tribunal a vérifié si l'aide alléguée avait pu avoir une incidence concrète sur la situation de la requérante et si celle-ci avait démontré, à suffisance de droit, une telle incidence potentielle.

41 À cet égard, il ressort de l'ordonnance attaquée que la loi 4254/2014 n'a fait que réduire le soutien précédemment fourni aux producteurs SER, telle étant la solution choisie par le législateur grec afin de remédier au fait que le régime d'aide aux producteurs SER était devenu trop coûteux et devait être refinancé. C'est dans ce contexte que le Tribunal a constaté, au point 44 de l'ordonnance attaquée, que, s'il ne faisait pas de doute que la loi 4254/2014 prévoyant des tarifs réduits pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable, adoptée afin de réduire le déficit du compte spécial SER, avait eu un effet sur les producteurs SER, la partie requérante n'était toutefois pas parvenue à démontrer l'existence d'une corrélation entre les tarifs réduits pour les sources d'énergie renouvelable et le non-paiement d'une contribution au compte spécial SER par les fournisseurs d'électricité, ni que l'aide présumée aux fournisseurs d'électricité pourrait avoir affecté sa position sur le marché ou ses intérêts. En particulier, la requérante n'avait pas expliqué de quelle manière la soi-disant exonération des fournisseurs d'électricité par la loi 4254/2014 aurait pu avoir une influence sur la fixation des nouveaux tarifs de rachat et des rabais applicables aux producteurs SER, étant donné que les ajustements ainsi effectués visaient principalement à contrebalancer la surcompensation précédemment octroyée à ces producteurs.

42 Enfin, eu égard, en particulier, à ces dernières appréciations factuelles, le Tribunal a, au point 48 de l'ordonnance attaquée, jugé que la requérante n'avait pas établi qu'elle avait la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589.

43 Or, le Tribunal ayant ainsi fait une application correcte des critères établis par la jurisprudence pertinente, rappelée aux points 34 et 35 du présent arrêt, aucune erreur de droit ne saurait lui être reprochée. En effet, eu égard aux considérations d'ordre factuel en cause, qui relèvent, par ailleurs, de la seule compétence du Tribunal, le critère pertinent dont il devait tenir compte est celui de l'existence d'un lien de causalité potentiel, établi à suffisance de droit, entre l'aide alléguée et l'atteinte concrète portée aux intérêts ou à la position sur le marché de l'entreprise concernée. En revanche, la question de savoir si une autre catégorie d'opérateurs économiques a pu éventuellement contribuer à la survenance du déficit au niveau du régime d'aide susmentionné est dépourvue de pertinence. De même, le fait que les producteurs SER et les fournisseurs auraient pu se trouver dans une situation comparable, à la lumière de l'objectif de réduction du déficit du compte spécial SER, n'a aucune pertinence aux fins de l'appréciation de la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589.

44 Par conséquent, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en refusant de reconnaître à la requérante la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1er, sous h), du règlement 2015/1589, et en rejetant, partant, son recours comme étant irrecevable.

45 Les deux moyens invoqués à l'appui du pourvoi étant non fondés, il y a lieu de rejeter ce dernier dans son ensemble.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

47 La Commission ayant conclu à la condamnation de la requérante aux dépens et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il convient de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Solar Ileias Bompaina AE est condamnée aux dépens.

Signatures