Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 février 2025 *

« Pourvoi – Marché intérieur de l'électricité – Ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique – Règlement (UE) 2017/2195 – Article 1er, paragraphes 6 et 7 – Gestionnaires de réseau de transport (GRT) – Participation aux plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage – Article 263 TFUE – Recours en annulation – Recevabilité – Notion d'"acte attaquable" – Lettre de la Commission européenne refusant la participation aux plateformes européennes d'un GRT exerçant en Suisse »

Dans l'affaire C-121/23 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 28 février 2023,

Swissgrid AG, établie à Aarau (Suisse), représentée par Mes P. De Baere, P. L'Ecluse, V. Lefever et K. T'Syen, avocats,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par Mme O. Beynet et M. B. De Meester, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis (rapporteur), président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. D. Gratsias et E. Regan, juges,

avocat général : Mme J. Kokott,

greffier : Mme A. Lamote, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 mai 2024,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 11 juillet 2024,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

1 Par son pourvoi, Swissgrid AG demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 21 décembre 2022, Swissgrid/Commission (T-127/21, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2022:868), par laquelle celui-ci a rejeté comme étant irrecevable son recours tendant à l'annulation de la décision prétendument contenue dans une lettre signée par une directrice de la direction générale (DG) « Énergie » de la Commission européenne, par laquelle celle-ci aurait refusé d'autoriser, en application de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement (UE) 2017/2195 de la Commission, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6), la participation de la Confédération suisse aux plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage (ci-après les « plateformes européennes d'équilibrage »), notamment à la plateforme *Trans European Replacement Reserves Exchange* (plateforme européenne d'échanges transfrontaliers de réserves de remplacement, ci-après la « plateforme TERRE »).

Le cadre juridique

2 L'article 1er du règlement 2017/2195, intitulé « Objet et champ d'application », dispose, à ses paragraphes 1, 2, 6 et 7 :

« 1. Le présent règlement fixe une ligne directrice détaillée sur l'équilibrage du système électrique, incluant l'établissement de principes communs pour l'acquisition et le règlement de réserves de stabilisation de la fréquence, de réserves de restauration de la fréquence et de réserves de remplacement, ainsi qu'une méthodologie commune pour l'activation des réserves de restauration de la fréquence et des réserves de remplacement.

2. Le présent règlement s'applique aux gestionnaires de réseau de transport (GRT), [...] à l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (l'"Agence"), au réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de l'électricité (ENTSO-E), [...]

[...]

6. Les [plateformes européennes d'équilibrage] peuvent être ouvertes aux GRT exerçant en Suisse, à la condition que la législation nationale de la [Confédération suisse] applique les principales dispositions de la législation de l'Union relative au marché de l'électricité et qu'il existe un accord intergouvernemental sur la coopération dans le domaine de l'électricité entre l'Union [européenne] et la [Confédération suisse], ou si l'exclusion de la [Confédération suisse] peut aboutir à ce que des flux physiques d'électricité non programmés passent par la Suisse et menacent la sécurité du réseau de la région.

7. Sous réserve que les conditions prévues au paragraphe 6 soient remplies, la participation de la [Confédération suisse] aux [plateformes européennes d'équilibrage] est décidée par la Commission sur la base d'un avis rendu par l'Agence et par tous les GRT conformément aux procédures énoncées à l'article 4, paragraphe 3. Les droits et les responsabilités des GRT suisses sont en cohérence avec les droits et responsabilités des GRT exerçant dans l'Union, afin de permettre le bon fonctionnement du marché de l'équilibrage au niveau de l'Union, et de garantir que des règles équitables s'appliquent à toutes les parties intéressées. »

Les antécédents du litige

3 Les antécédents du litige, tels qu'ils sont exposés aux points 2 à 10 de l'ordonnance attaquée, peuvent être résumés comme suit.

4 La requérante est une société anonyme de droit suisse, qui agit comme l'unique GRT en Suisse. Elle participe à l'ENTSO-E.

5 Un certain nombre de GRT, dont la requérante, ont conçu la plateforme TERRE.

6 Le 7 septembre 2017, l'ensemble des GRT de l'Union, réuni au sein de l'ENTSO-E, a rendu un avis favorable à la participation de la Confédération suisse aux plateformes européennes d'équilibrage, en application de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

7 Le 10 avril 2018, l'Agence a également rendu un avis sur la participation de la Confédération suisse aux plateformes européennes d'équilibrage, en application de la même disposition. Dans cet avis, l'Agence soulignait qu'elle était, en général, d'accord avec l'appréciation des GRT quant à l'efficacité que présenterait une entière participation de la Confédération suisse à ces plateformes. Elle a également mis en exergue qu'il était important que la Confédération suisse mette en œuvre l'ensemble du règlement 2017/2195 et des dispositions qui lui sont associées, afin que les GRT dans l'Union et en Suisse soient sur un pied d'égalité.

8 Le 31 juillet 2020, le directeur général adjoint de la DG « Énergie » a adressé un courrier à l'ENTSO-E et à la requérante, dans lequel il faisait part de sa surprise quant à l'intention des GRT de l'Union d'inclure la requérante dans la plateforme TERRE en tant que membre à part entière. Il mettait également en exergue le fait que le couplage et l'équilibrage des marchés relevaient d'un cadre complet de droits et d'obligations juridiquement contraignants à l'application duquel la Confédération suisse n'avait pas encore marqué son accord, de sorte que les opérateurs et les GRT suisses n'étaient, en principe, pas en droit de participer à cette plateforme. En outre, il a rappelé que la Commission n'avait accordé aucune exception à la Confédération suisse au titre de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

9 Le 29 septembre 2020, la requérante a répondu à la Commission en faisant valoir que son entière participation aux plateformes européennes d'équilibrage était indispensable pour des raisons de sécurité du système électrique. Elle a, en substance, soutenu que sa prise en compte dans le processus de calcul de la capacité de l'Union et son inclusion dans l'analyse de la sécurité opérationnelle étaient insuffisantes. Elle a, en outre, renvoyé aux motifs figurant dans l'avis de l'ENTSO-E du 7 septembre 2017 ainsi que dans celui de l'Agence du 10 avril 2018.

10 Le 5 novembre 2020, l'ENTSO-E a répondu à la Commission que, si la décision sur la participation de la Confédération suisse aux plateformes européennes d'équilibrage appartenait à la Commission en application de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195, les GRT de l'Union et l'Agence avaient rendu un avis favorable à une telle participation.

11 Par un courrier du 8 décembre 2020, la requérante a également rappelé à la Commission que les GRT de l'Union et l'Agence avaient émis un avis favorable à sa participation à la plateforme TERRE. Elle lui a demandé d'autoriser cette participation en application de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195.

12 Par une lettre du 17 décembre 2020 (ci-après la « lettre litigieuse »), adressée aux GRT de l'Union et signée par une directrice de la DG « Énergie », il a, premièrement, été mis en exergue que la participation de la requérante au projet de plateforme TERRE n'était pas conforme au droit de l'Union applicable, à savoir l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195. Deuxièmement, il a été rappelé que l'avis de l'Agence soulignait l'importance d'une mise en œuvre par la Confédération suisse de l'ensemble de ce règlement et des dispositions qui lui étaient associées. Troisièmement, il a été retenu que certaines mesures répondaient suffisamment aux risques que présentaient les flux physiques d'électricité imprévus et, partant, que la participation de la Confédération suisse aux plateformes européennes d'équilibrage n'était pas nécessaire. À cet égard, il a été souligné que le fondement de la sécurité opérationnelle résidait, d'une part, dans le (re)calcul des capacités et, d'autre part, dans la coordination de la sécurité opérationnelle sur une base régionale, lesquels incluaient déjà la Confédération suisse. Quatrièmement, et par voie de conséquence, il a été conclu que la Commission ne voyait pas de raison d'adopter une décision autorisant la Confédération suisse à participer aux plateformes européennes d'équilibrage, en particulier à la plateforme TERRE. Cinquièmement, il a été demandé aux GRT de l'Union « de rétablir une situation conforme aux conditions de participation aux plateformes de [l'Union] prévues par le [règlement 2017/2195] et d'exclure [la requérante] de la plateforme TERRE, au plus tard le 1er mars 2021 ».

La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 26 février 2021, la requérante a introduit un recours au titre de l'article 263 TFUE tendant à l'annulation de la décision prétendument contenue dans la lettre litigieuse.

14 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 19 mai 2021, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité. D'une part, elle a soutenu que la lettre litigieuse n'était pas un acte attaquable, au sens de l'article 263 TFUE, dans la mesure où elle entrait dans le cadre d'un simple échange informel entre des représentants des GRT de l'Union et la DG « Énergie » et qu'elle ne reflétait pas la position définitive de la Commission, de sorte qu'elle ne produisait aucun effet juridique obligatoire. D'autre part, la Commission a souligné que la requérante n'avait pas la qualité pour agir, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, puisque ladite lettre ne la concernait pas directement.

15 Par ordonnance du 7 octobre 2021, le Tribunal a décidé de poursuivre la procédure au fond avant de statuer sur l'exception d'irrecevabilité de la Commission.

16 Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable, au motif que la lettre litigieuse n'était pas un acte susceptible de recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE. En effet, selon le Tribunal, la requérante, en tant que GRT suisse, ne disposait d'aucun droit individuel à demander à et à obtenir de la Commission qu'elle adopte une décision autorisant la participation de la Confédération suisse et, partant, des GRT qui exercent dans ce pays aux plateformes européennes d'équilibrage. Cette lettre ne constituait donc pas une décision susceptible de produire des effets juridiques à l'égard de la requérante, de nature à modifier sa situation juridique.

Les conclusions des parties devant la Cour

17 Par son pourvoi, la requérante demande à la Cour :

– d'annuler l'ordonnance attaquée ;

– de déclarer le recours en annulation recevable ;

– de renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin qu'il statue sur le bien-fondé du recours, et

– de réserver les dépens afférents à la procédure de pourvoi.

18 La Commission demande à la Cour de rejeter le pourvoi comme étant non fondé et de condamner la requérante aux dépens.

Sur le pourvoi

19 À l'appui de son pourvoi, la requérante soulève trois moyens. Par le premier moyen, elle fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en appliquant un critère juridique erroné pour déterminer si la lettre litigieuse constitue un acte attaquable, au sens de l'article 263 TFUE. Par le deuxième moyen, elle reproche au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 ne lui confère pas des droits susceptibles d'être affectés par cette lettre. Par le troisième moyen, elle met en cause un défaut de motivation de l'ordonnance attaquée concernant la conclusion selon laquelle cet article 1er, paragraphe 7, ne lui confère aucun droit individuel.

20 Il y a lieu de commencer par l'examen du premier moyen.

Argumentation des parties

21 Par son premier moyen, qui vise les points 19, 23, 29 et 30 de l'ordonnance attaquée, la requérante fait valoir que, dans la mesure où elle n'était pas destinataire de la lettre litigieuse, le Tribunal a appliqué, aux points 23 et 30 de cette ordonnance, un critère juridique erroné en exigeant que cette lettre produise des effets juridiques obligatoires à son égard. Une même erreur entacherait le point 29 de ladite ordonnance.

22 À cet égard, la requérante observe, premièrement, qu'elle ne faisait pas partie des destinataires de la lettre litigieuse, puisque celle-ci a été adressée formellement aux représentants des GRT de l'Union. Or, lorsqu'une personne physique ou morale forme un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, il ne serait pas nécessaire, pour que son recours soit recevable, que cet acte produise des effets juridiques obligatoires à son égard. Dans un tel cas, il suffirait d'établir que, d'une part, ledit acte vise à produire des effets juridiques obligatoires à l'égard de son destinataire et que, d'autre part, la personne qui a introduit le recours justifie de sa qualité pour agir au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

23 Deuxièmement, dans la lettre litigieuse, la Commission a demandé aux GRT de l'Union « de rétablir une situation conforme aux conditions de participation aux plateformes de l'[Union] prévues par le [règlement 2017/2195] et d'exclure [la requérante] de la plateforme TERRE, au plus tard le 1er mars 2021 ». Compte tenu des termes utilisés et du délai fixé, cette lettre contiendrait donc une injonction adressée à l'ensemble des GRT de l'Union.

24 Troisièmement, la requérante soutient qu'elle est individuellement et directement concernée par la lettre litigieuse, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ce que le Tribunal aurait d'ailleurs admis au point 30 de l'ordonnance attaquée.

25 La Commission conclut au rejet du premier moyen comme étant non fondé et, en tout état de cause, inopérant.

26 En effet, premièrement, il ressortirait clairement de la jurisprudence de la Cour que, même lorsqu'un recours en annulation est introduit par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, l'exigence selon laquelle les effets juridiques obligatoires de cet acte doivent être de nature à affecter les intérêts de cette personne, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique, demeure applicable, ensemble avec les conditions posées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Par conséquent, ce serait sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a recherché, dans l'ordonnance attaquée, si la lettre litigieuse était susceptible de produire de tels effets juridiques à l'égard de la requérante.

27 Deuxièmement, la lettre litigieuse ne ferait que dresser l'état de la situation juridique au titre du règlement 2017/2195 et ne produirait aucun effet juridique contraignant sur ses destinataires, compte tenu de l'absence de pouvoirs d'exécution directs de la Commission à l'égard des GRT.

28 Troisièmement, une simple lettre d'une directrice de la DG « Énergie » ne constituerait pas un acte susceptible de lier la Commission de quelque manière que ce soit. En effet, conformément au règlement intérieur de cette institution, les décisions de cette dernière seraient adoptées par le collège des commissaires, sauf en cas d'octroi d'une habilitation ou d'une délégation à un membre de la Commission ou à un directeur général ou chef de service, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

29 Quatrièmement, la demande adressée aux GRT de l'Union de rétablir le respect du droit de l'Union dans un délai déterminé, figurant dans la lettre litigieuse, viserait seulement à accorder un « délai de grâce », au cours duquel la Commission s'abstiendrait de prendre des mesures d'exécution à l'égard des États membres, et à inciter les parties concernées à procéder à ce rétablissement sans que la Commission ait à engager des poursuites judiciaires formelles. En effet, cette lettre ne mentionnerait aucune sanction immédiate en cas de non-respect, par les GRT de l'Union, de ce délai.

30 Cinquièmement, la lettre litigieuse ne concernerait pas directement la requérante, laquelle, dès lors, serait dépourvue de qualité pour agir, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. En effet, il ressortirait d'une jurisprudence constante que le fait qu'une personne physique ou morale soit directement concernée par une mesure de l'Union suppose que cette mesure produise directement des effets sur sa situation juridique et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires quant à la mise en œuvre de ladite mesure. Or, la requérante n'aurait pas établi que tel était le cas en l'espèce et, contrairement à ce que celle-ci soutiendrait, le Tribunal n'aurait pas conclu, au point 30 de l'ordonnance attaquée, qu'elle était directement et individuellement concernée par cette lettre.

31 S'agissant, en particulier, de l'affirmation de la requérante selon laquelle la lettre litigieuse la concerne directement en ce qu'elle la prive des droits et des obligations liés à l'adhésion à la plateforme TERRE, la Commission fait valoir que de tels effets ne peuvent être considérés comme découlant directement de cette lettre. À supposer même que les GRT de l'Union soient conduits à exclure la requérante de cette plateforme, une telle mesure résulterait du fait que la requérante ne peut légalement être membre de ladite plateforme ainsi que de l'application du droit de l'Union par les régulateurs nationaux de l'énergie. Ladite lettre ne saurait, en soi, priver la requérante d'un droit dont elle ne dispose pas.

32 Dans son mémoire en réplique, la requérante souligne que, en jugeant que la lettre litigieuse ne visait pas à produire des effets juridiques obligatoires à son égard et qu'elle n'était pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, le Tribunal a confondu le caractère attaquable d'un acte et la qualité pour agir, tels que définis dans l'arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission (C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656).

33 S'agissant, premièrement, de l'argument de la Commission selon lequel celle-ci n'avait pas eu l'intention de conférer à la lettre litigieuse des effets juridiques obligatoires, la requérante affirme que l'intention de l'auteur d'un acte doit être déterminée de manière objective. En effet, le caractère attaquable de l'acte dépendrait de la signification objective que cet acte peut raisonnablement avoir, au moment où il est communiqué, pour un destinataire diligent et avisé. Les affirmations de la Commission relatives à la visée de la lettre litigieuse, formulées a posteriori, ne seraient donc pas pertinentes.

34 Deuxièmement, les arguments de la Commission tirés de ce qu'elle ne dispose pas de pouvoirs contraignants, à l'égard des GRT de l'Union, pour exiger l'exclusion de la requérante de la plateforme TERRE et que la lettre litigieuse ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette exigence ne seraient pas non plus pertinents, car ces circonstances ne présenteraient pas un caractère d'évidence pour les GRT de l'Union.

35 Troisièmement, l'absence de délégation de pouvoir au sein de la Commission en ce qui concerne l'émission de la lettre litigieuse est une question qui relève de l'analyse du fond de l'affaire, non de celle du caractère attaquable de cette lettre.

Appréciation de la Cour

36 À titre liminaire, il y a lieu de constater que l'argument de la Commission tiré du caractère inopérant du présent moyen ne saurait être accueilli. En effet, il ressort clairement de l'argumentation de la requérante développée au soutien de ce moyen que celle-ci conteste l'ensemble des motifs de l'ordonnance attaquée concernant les critères appliqués par le Tribunal pour déterminer si la lettre litigieuse constitue un acte attaquable, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Par conséquent, si la Cour devait faire droit audit moyen, cette ordonnance serait considérée comme étant entachée d'une erreur de droit, ce qui entraînerait son annulation (voir, par analogie, arrêt du 5 avril 2017, Changshu City Standard Parts Factory et Ningbo Jinding Fastener/Conseil, C-376/15 P et C-377/15 P, EU:C:2017:269, points 44 et 45).

37 À cet égard, il est de jurisprudence constante qu'est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec le premier alinéa de cet article, toute mesure adoptée par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelle qu'en soit la forme, qui vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'une personne physique ou morale. Afin de déterminer si une mesure vise à

produire de tels effets et est, partant, susceptible de faire l'objet d'un tel recours, il y a lieu de s'attacher à la substance de cette mesure et d'apprécier ces effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu de celle-ci, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de son adoption ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur, ces pouvoirs devant être appréhendés non pas de manière abstraite, mais en tant qu'éléments de nature à éclairer l'analyse concrète du contenu de cette mesure (voir, en ce sens, arrêts du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 41 et jurisprudence citée, ainsi que du 18 juin 2024, Commission/CRU, C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 65 et jurisprudence citée).

38 Lorsque le recours en annulation contre un acte adopté par une institution est introduit par une personne physique ou morale, la Cour a itérativement jugé que celui-ci n'est ouvert que si les effets juridiques obligatoires de cet acte sont de nature à affecter les intérêts de cette personne, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 37 et jurisprudence citée).

39 Il y a lieu toutefois de souligner que la jurisprudence citée au point précédent a été développée dans le cadre de recours portés devant le juge de l'Union par des personnes physiques ou morales contre des actes dont elles étaient les destinataires. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, un recours en annulation est introduit par une partie requérante non privilégiée contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, l'exigence selon laquelle les effets juridiques obligatoires de la mesure attaquée doivent être de nature à affecter les intérêts de cette partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci, se chevauche avec les conditions posées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 38).

40 À cet égard, compte tenu de l'objet du premier moyen soulevé, il y a lieu de commencer par examiner si, pour accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au motif que la lettre litigieuse n'était pas de nature à produire des effets juridiques obligatoires affectant les intérêts de la requérante en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique et, ainsi, à constituer un acte attaquable, le Tribunal a correctement appliqué les critères relatifs au caractère attaquable d'un acte, à la lumière de la jurisprudence citée aux points 37 à 39 du présent arrêt.

41 En l'occurrence, le Tribunal a relevé, au point 21 de l'ordonnance attaquée, que cette lettre, premièrement, rappelle que la participation de la requérante à la plateforme TERRE n'est pas possible sans que la Commission autorise préalablement la Confédération suisse à y participer, en application de l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195, deuxièmement, souligne que les conditions d'une telle participation ne paraissent pas être remplies et, troisièmement, demande aux GRT de l'Union d'exclure la requérante de ladite plateforme, au plus tard le 1er mars 2021.

42 Puis, le Tribunal a constaté, aux points 23 et 24 de l'ordonnance attaquée, que le contexte juridique dans lequel s'inscrit la lettre litigieuse empêche qu'elle soit qualifiée d'acte visant à produire des effets juridiques obligatoires à l'égard de la requérante, car l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195 ne prévoit pas le droit pour la requérante de demander à la Commission et d'obtenir de celle-ci qu'elle autorise la Confédération suisse et, partant, les GRT qui exercent dans ce pays à participer aux plateformes européennes d'équilibrage, en particulier à la plateforme TERRE.

43 Pour soutenir cette conclusion, le Tribunal a fait valoir, premièrement, aux points 25 à 27 de ladite ordonnance, qu'il découle du libellé de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195 que cette disposition permet seulement à la Commission de prendre position sur la question de savoir s'il convient d'autoriser cette participation, mais ne lui impose aucune obligation à cet égard, la Commission demeurant ainsi en droit de refuser une telle participation, même dans l'éventualité où les conditions d'application de l'article 1er, paragraphe 6, de ce règlement seraient remplies.

44 Deuxièmement, le Tribunal a souligné, aux points 28 et 29 de la même ordonnance, en substance, que, même si l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195 établit une procédure que la Commission doit suivre avant d'adopter une décision d'autorisation, cette disposition ne confère aucun droit à la requérante en tant que GRT exerçant en Suisse pour lancer ladite procédure ou pour y être associée, de quelque manière que ce soit, notamment au titre de l'exercice d'un droit à être entendu. Le Tribunal en a conclu que l'adoption d'une décision autorisant la Confédération suisse et, partant, les GRT qui exercent dans ce pays à participer aux plateformes européennes d'équilibrage ne dépend que du seul choix de la Commission qui dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire.

45 Au point 30 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a encore ajouté que la circonstance que la requérante ait disposé d'un intérêt direct et individuel à l'annulation de la lettre litigieuse en ce que cette dernière a refusé d'autoriser la Confédération suisse et, partant, les GRT qui y sont établis à participer aux plateformes européennes d'équilibrage n'est pas de nature à lui ouvrir un droit à contester cette lettre, puisque celle-ci ne peut être considérée comme étant un acte visant à produire des effets juridiques obligatoires à son égard.

46 Or, en recherchant ainsi si la lettre litigieuse constitue une décision susceptible de produire des effets juridiques obligatoires « à l'égard de la requérante », de nature à modifier sa situation juridique, le Tribunal a erronément fait application des critères propres aux situations où la partie requérante est destinataire de l'acte attaqué et non de ceux applicables aux situations où, comme en l'espèce, la partie requérante n'est pas destinataire de l'acte attaqué. En effet, dans cette seconde hypothèse, il suffit d'établir que cet acte vise à produire des effets juridiques obligatoires à l'égard, notamment, de ses destinataires pour qu'il soit considéré comme étant un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 40). En revanche, à ce stade, il n'est pas besoin de vérifier si ces effets juridiques sont de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique, au sens de la jurisprudence citée au point 39 du présent arrêt, cette vérification étant nécessairement effectuée, ainsi que l'indique, en substance, cette dernière jurisprudence, au stade de l'examen de la condition posée à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE selon laquelle une personne doit être concernée directement et individuellement par l'acte qu'elle attaque.

47 En outre, le raisonnement du Tribunal, tel que résumé aux points 41 à 45 du présent arrêt, ne tient pas suffisamment compte de la substance de la lettre litigieuse, par laquelle la Commission a jugé illégale la participation de la requérante à la plateforme TERRE et a exigé qu'il soit mis fin à cette participation, en particulier de la circonstance que, dans cette lettre, la Commission a constaté que les conditions requises par l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195 pour que la Confédération suisse puisse participer aux plateformes européennes d'équilibrage n'étaient pas

remplies et a demandé aux GRT de l'Union « de rétablir une situation conforme aux conditions de participation aux plateformes de [l'Union] prévues par [ce règlement] et d'exclure [la requérante] de la plateforme TERRE, au plus tard le 1er mars 2021 ».

48 À cet égard, il y a lieu de constater, en outre, que le fait que la lettre litigieuse revêt non pas la forme d'une décision formelle de la Commission, mais celle d'une lettre signée par une directrice d'une direction générale de cette institution, à savoir la DG « Énergie », n'est pas déterminant pour sa qualification d'« acte attaquable », au sens de l'article 263 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, points 44 et 59 ainsi que jurisprudence citée). En effet, il est, en principe, sans incidence sur la qualification de l'acte concerné que celui-ci satisfasse ou non à certaines exigences formelles, à savoir, notamment, être dûment intitulé par son auteur ou mentionner les dispositions qui constituent sa base légale. Il est également sans importance que l'acte en cause n'ait pas été notifié par la Commission à la partie requérante, puisqu'un tel vice n'est pas susceptible de modifier la substance dudit acte (voir, en ce sens, arrêt du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, point 47 et jurisprudence citée).

49 S'il en était autrement, la Commission pourrait se soustraire au contrôle du juge de l'Union en méconnaissant des exigences formelles régissant l'adoption de l'acte en cause, exigences qui s'imposent eu égard à sa véritable substance et au nombre desquelles figurent celles relatives à la compétence du service ayant agi et à la désignation correcte de cet acte comme « décision ». Or, l'Union étant une communauté de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes au traité, les modalités procédurales applicables aux recours dont le juge de l'Union est saisi doivent être interprétées, dans toute la mesure du possible, d'une manière telle que ces modalités puissent recevoir une application qui contribue à la mise en œuvre de l'objectif de garantir une protection juridictionnelle effective des droits que tirent les justiciables du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, point 45 et jurisprudence citée).

50 Or, il ressort du refus de la Commission d'autoriser la Confédération suisse et, par conséquent, les GRT qui exercent dans ce pays à participer aux plateformes européennes d'équilibrage, au titre de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195, combiné avec la demande adressée aux GRT de l'Union de mettre un terme à la participation de la requérante à la plateforme TERRE, que la lettre litigieuse vise à produire des effets juridiques obligatoires.

51 En outre, en se fondant, au point 29 de l'ordonnance attaquée, sur l'absence d'un droit individuel de la requérante, en vertu de l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195, qui encadrerait le pouvoir de décision de la Commission ainsi que, par suite, sur l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de la Commission en ce qui concerne l'adoption de décisions en vertu de cette disposition, le Tribunal a ajouté un critère relatif à l'existence d'un droit subjectif qui ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour relative au caractère attaquable d'un acte, rappelée aux points 37 et 38 du présent arrêt.

52 Partant, le Tribunal a commis une double erreur de droit, dans la mesure où, d'une part, il a considéré, sans prendre en considération la véritable substance de la lettre litigieuse, que celle-ci ne constitue pas un acte susceptible de recours en annulation en vertu de l'article 263 TFUE et où, d'autre part, il a ajouté un critère relatif à l'existence d'un droit subjectif.

53 Par ailleurs, au regard des développements figurant aux points 47 et 50 du présent arrêt, l'argument de la Commission selon lequel la lettre litigieuse ne fait que dresser l'état de la situation juridique au titre du règlement 2017/2195 et ne produit aucun effet juridique contraignant sur ses destinataires ne peut qu'être rejeté.

54 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient d'accueillir le premier moyen.

55 En conséquence, sans qu'il y ait lieu d'examiner les deuxième et troisième moyens, l'ordonnance attaquée doit être annulée.

Sur le renvoi de l'affaire devant le Tribunal

56 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

57 En l'espèce, le Tribunal ayant déclaré le recours irrecevable au motif que la lettre litigieuse n'était pas de nature à produire des effets juridiques obligatoires, la Cour n'est pas en mesure, à ce stade de la procédure, de statuer définitivement sur celui-ci.

58 En outre, au soutien de l'exception d'irrecevabilité qu'elle a soulevée, la Commission s'est prévalue non seulement de ce que la lettre litigieuse n'est pas un acte attaquable, mais également de ce que la requérante n'a pas qualité pour agir, cette lettre ne la concernant pas directement.

59 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre une décision adressée à une autre personne que si ladite décision la concerne directement et individuellement (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 65).

60 S'agissant, d'une part, du point de savoir si la requérante est directement concernée par la lettre litigieuse, qui est adressée aux GRT de l'Union, il résulte d'une jurisprudence constante que cette condition requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à savoir que la mesure contestée, en premier lieu, produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et, en second lieu, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 66 ainsi que jurisprudence citée).

61 D'autre part, s'agissant du point de savoir si la requérante est individuellement concernée par la lettre litigieuse, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 71 ainsi que jurisprudence citée).

62 En outre, le fait que le Tribunal a indiqué, au point 30 de l'ordonnance attaquée, que « la circonstance que la requérante ait disposé d'un intérêt direct et individuel à l'annulation de la lettre [litigieuse] [...] n'est pas de nature à lui ouvrir un droit à contester ladite lettre, dès lors que cette dernière ne peut être considérée comme un acte visant à produire des effets juridiques obligatoires à son égard [...] », doit s'analyser, en l'absence de toute motivation visant à étayer l'existence d'un tel intérêt direct et individuel, comme étant une considération surabondante, car émise dans l'hypothèse où un intérêt individuel et direct serait constaté. Cette considération n'est, en tout état de cause, pas pertinente, puisque le Tribunal a conclu que la lettre litigieuse ne constitue pas un acte visant à produire des effets juridiques obligatoires.

63 Dans ces conditions, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur le point de savoir si la requérante est directement et individuellement concernée par la lettre litigieuse ainsi que, le cas échéant, sur sa demande tendant à l'annulation de cette lettre.

Sur les dépens

64 L'affaire étant renvoyée devant le Tribunal, il convient de réserver les dépens afférents à la présente procédure de pourvoi.

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

1) **L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 21 décembre 2022, Swissgrid/Commission (T-127/21, EU:T:2022:868), est annulée.**

2) **L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne.**

3) **Les dépens sont réservés.**

Signatures