Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 14 juin 2022 [1]

Affaires jointes C-702/20 et C-17/21

SIA « DOBELES HES » (C-702/20)
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (C-17/21)
en présence de
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija,
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija,
SIA « GM »
Ekonomikas ministrija,
Finanšu ministrija

[demande de décision préjudicielle formée par l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie)]

« Renvoi préjudiciel – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Obligation de l'opérateur public de s'approvisionner auprès des producteurs d'énergies renouvelables à un prix supérieur à celui du marché – Dommages et intérêts pour les montants d'aides non perçus – Aide existante – Aide nouvelle – Obligation de notification – Aide de minimis – Cumul – Imputation du dédommagement au budget d'une autorité devant être utilisé exclusivement aux fins de l'activité régulatrice »

I. Introduction

1. Les demandes de décision préjudicielle de l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie) portent sur l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE en ce qui concerne des dispositions du droit letton relatives à l'achat d'électricité auprès d'entreprises produisant de l'électricité dans des centrales hydroélectriques.

2. Ces demandes s'inscrivent dans le cadre de deux litiges opposant SIA « DOBELES HES » (partie requérante dans l'affaire C-702/20) et SIA « GM » (partie requérante dans l'affaire C-17/21) (ci-après les « requérantes ») à la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (commission de régulation des services publics, Lettonie, ci-après la « commission de régulation ») au motif que cette dernière n'avait pas, pour la période comprise entre le 1er mars 2006 et le 1er avril 2010, déterminé le tarif de vente moyen de l'électricité sur la base duquel était calculé le prix majoré auquel un organisme public, à savoir la société AS Latvenergo,

[1] Langue originale : le français.

procédait au rachat du surplus de l'électricité produite par les requérantes. S'estimant lésées par le comportement de la commission de régulation, les requérantes ont demandé la réparation du préjudice qu'elles auraient subi en raison de l'absence de fixation de ce tarif.

3. Les questions préjudicielles adressées par la juridiction de renvoi à la Cour portent sur trois problématiques « classiques » en matière d'aides d'État. Cette juridiction s'interroge, tout d'abord, sur la question de savoir si une mesure nationale consistant à acheter la production hydroélectrique au double du tarif moyen de vente de l'électricité implique des « ressources d'État » de sorte à pouvoir être qualifiée d'aide d'État. Ensuite, ladite juridiction demande si le versement de dommages et intérêts par une juridiction nationale peut être assimilé à une « aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Enfin, la même juridiction pose une série de questions portant sur les critères à prendre en compte pour analyser la compatibilité de cette mesure avec le droit de l'Union dans l'hypothèse où celle-ci serait qualifiée d'aide d'État.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement (UE) nº 1407/2013

4. L'article 3, intitulé « Aides de minimis », du règlement (UE) nº 1407/2013 [2] dispose :

« 1. Sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], les aides qui satisfont aux conditions énoncées dans le présent règlement.

2. Le montant total des aides de minimis octroyées par un État membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux.

[...] »

5. L'article 5, paragraphe 2, de ce règlement est libellé comme suit :

« Les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État octroyées pour les mêmes coûts admissibles ni avec des aides d'État en faveur de la même mesure de financement de risques si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité d'aide ou du montant d'aide les plus élevés applicables fixés, dans les circonstances propres à chaque cas, par un règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission [...] »

6. L'article 7, paragraphe 1, dudit règlement prévoit, au titre des dispositions transitoires :

« Le présent règlement s'applique aux aides accordées avant son entrée en vigueur si celles-ci remplissent toutes les conditions fixées dans le présent règlement. Toute aide ne remplissant pas lesdites conditions sera appréciée par la Commission conformément aux cadres, lignes directrices et communications applicables. »

[2] Règlement de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JO 2013, L 352, p. 1).

2. Le règlement (UE) 2015/1589

7. L'article 1er du règlement (UE) 2015/1589 [3] dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

b) "aide existante" :

i) sans préjudice [...] du point 3, et de l'appendice de l'annexe IV de l'acte d'adhésion [...] de la Lettonie [...], toute aide existant avant l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant et toujours applicables après l'entrée en vigueur du TFUE dans les États membres respectifs ;

ii) toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ;

iii) toute aide qui est réputée avoir été autorisée conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) nº 659/1999 [4] ou à l'article 4, paragraphe 6, du présent règlement, ou avant le [règlement nº 659/1999], mais conformément à la présente procédure ;

iv) toute aide réputée existante conformément à l'article 17 du présent règlement ;

v) toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché intérieur et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit de l'Union ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation ;

c) "aide nouvelle" : toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ;

[...] »

8. L'article 2, intitulé « Notification d'une aide nouvelle », du règlement 2015/1589 est libellé comme suit :

« 1. Sauf indication contraire dans tout règlement pris en application de l'article 109 du TFUE ou de toute autre disposition pertinente de ce dernier, tout projet d'octroi d'une aide nouvelle est notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné [...]

[...] »

9. L'article 3, intitulé « Clause de suspension », de ce règlement prévoit :

« Toute aide devant être notifiée en vertu de l'article 2, paragraphe 1, n'est mise à exécution que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant. »

[3] Règlement du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

[4] Règlement du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO 1999, L 83, p. 1).

10. L'article 17, intitulé « Prescription en matière de récupération de l'aide », dudit règlement dispose :

« 1. Les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans.

2. Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aides [...]

3. Toute aide à l'égard de laquelle le délai de prescription a expiré est réputée être une aide existante. »

3. La directive 2002/20/CE

11. Le considérant 30 de la directive 2002/20/CE [5] est libellé comme suit :

« Des taxes administratives peuvent être imposées aux fournisseurs de services de communications électroniques afin de financer les activités de l'autorité réglementaire nationale en matière de gestion du système d'autorisation et d'octroi de droits d'utilisation [...] »

12. L'article 12 de cette directive, intitulé « Taxes administratives », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé :

a) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale [...]

[...] »

B. Le droit letton

13. L'article 40, paragraphe 1, de l'Enerģētikas likums (loi sur l'énergie), dans sa version en vigueur au cours de la période comprise entre le 1er juin 2001 et le 7 juin 2005, dispose :

« L'entreprise de distribution d'électricité agréée achète aux petites centrales hydroélectriques le surplus d'électricité qu'elles produisent, [...], à un prix correspondant à deux fois le tarif moyen de vente de l'électricité. Le prix d'un tel achat sera ensuite déterminé par l'autorité de régulation. »

14. L'article 30, paragraphe 1, de l'Elektroenerģijas tirgus likums (loi sur le marché de l'électricité), dans sa version en vigueur au cours de la période comprise entre le 8 juin 2005 et le 31 décembre 2014, énonce :

« Les producteurs qui, pour la production d'électricité, utilisent des sources d'énergie renouvelables et qui ont commencé leur activité avant l'entrée en vigueur de la présente loi

[5] Directive du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (JO 2002, L 108, p. 21), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 novembre 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (ci-après la « directive 2002/20 »).

vendent l'électricité à l'opérateur public conformément aux [...] prix qui leur étaient appliqués au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

15. L'article 30, paragraphe 3, de cette loi, dans sa version en vigueur au cours de la période comprise entre le 8 juin 2005 et le 14 mai 2008, prévoit :

« [...] Le prix de cet achat est supporté par tous les clients finals d'électricité en Lettonie au prorata de leur consommation d'électricité, lorsqu'une partie de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables est achetée à l'opérateur public ou lorsque le coût supporté par ce dernier fait l'objet d'une compensation. »

16. L'article 29, paragraphe 1, du likums « Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem » (loi sur les autorités de régulation des services publics) dispose :

« Le fonctionnement de l'autorité de régulation est financé par des recettes provenant de la perception de la redevance d'État pour la régulation des services publics et de paiements pour les services fournis par l'autorité de régulation, qui sont prévus dans d'autres dispositions législatives et réglementaires. »

III. Les litiges au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

17. Dès avant l'adhésion de la République de Lettonie à l'Union européenne, le législateur de cet État membre avait introduit une réglementation visant à promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. En particulier, l'article 40, paragraphe 1, de la loi sur l'énergie donnait aux petites centrales hydroélectriques, pendant une durée de huit ans à compter du début de leur exploitation, le droit de vendre le surplus de leur électricité à l'entreprise de distribution d'électricité agréée à un tarif double du tarif de vente moyen de l'électricité. Ce tarif devait être déterminé par la commission de régulation.

18. Après l'adhésion de la République de Lettonie à l'Union, cet avantage a été maintenu par la loi sur le marché de l'électricité, entrée en vigueur le 8 juin 2005. Ainsi, pendant la période litigieuse, courant de mars 2006 à septembre 2008, les producteurs d'hydroélectricité (à l'image des requérantes) ont eu le droit de vendre le surplus de leur production à l'opérateur public, à savoir la société Latvenergo détenue à 100 % par l'État, au prix majoré. En vertu du droit national, le tarif de vente moyen de l'électricité était fixé par la commission de régulation en sa qualité d'autorité de régulation du marché de l'électricité.

19. Au cours de l'année 2010, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie) a jugé que, entre les années 2005 et 2010, le prix majoré avait été calculé de manière erronée par la commission de régulation. En conséquence, les requérantes, qui avaient exploité des centrales hydroélectriques pendant cette période, ont réclamé à cette autorité des dommages et intérêts pour les pertes subies en raison de l'absence de fixation du tarif concerné [6], puis ont saisi le juge administratif des refus qu'elle leur a opposés.

[6] Le préjudice allégué correspondrait à la différence entre le prix payé aux requérantes par l'opérateur public et le prix auquel ce dernier aurait dû acheter l'électricité si le tarif moyen pour la vente d'électricité avait été fixé pour la période comprise entre le 1er mars 2006 et le 30 novembre 2007 pour DOBELES HES et le 1er mars 2006 et le 30 septembre 2008 pour GM.

20. Par deux arrêts du 31 mai et du 10 juillet 2019, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie) a condamné la commission de régulation à leur verser respectivement les sommes de 3 406,63 euros et de 662,26 euros. Néanmoins, tenant compte de l'avis de la Commission européenne qu'elle avait sollicité en cours d'instance, cette juridiction a subordonné le versement de ces sommes à la condition suspensive qu'elles soient notifiées, comme aides d'État, à cette institution et que cette dernière donne son accord ou soit réputée l'avoir donné.

21. La commission de régulation a formé un pourvoi en cassation devant l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême), la juridiction de renvoi, contre ces arrêts. Cette juridiction a décidé de surseoir à statuer dans les deux affaires et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, identiques dans les deux affaires :

« 1) L'obligation selon laquelle l'opérateur public doit acheter de l'électricité auprès des producteurs utilisant des sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur au prix du marché, en profitant de l'obligation selon laquelle le consommateur final doit payer un prix proportionnel à la consommation, doit-elle être considérée comme une intervention de l'État ou comme une aide accordée au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] ?

2) La notion de "libéralisation du marché de l'électricité" doit-elle être interprétée en ce sens que l'on peut considérer que la libéralisation a déjà eu lieu eu égard à certains éléments de libre-échange, tels que des marchés conclus par l'opérateur public avec des fournisseurs d'autres États membres ? Peut-on considérer que la libéralisation du marché de l'électricité débute au moment où la loi confère à une partie des utilisateurs d'électricité (tels que les utilisateurs d'électricité raccordés au réseau de transport ou les utilisateurs d'électricité non résidentiels raccordés au réseau de distribution) le droit de changer de fournisseur d'électricité ? L'évolution de la réglementation du marché de l'électricité en Lettonie, en particulier la situation antérieure à l'année 2007, a-t-elle une incidence sur l'appréciation de l'aide accordée aux producteurs d'électricité, au regard de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] (réponse à la première question) ?

3) S'il convient de répondre aux première et deuxième questions en ce sens que l'aide accordée aux producteurs d'électricité ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE], le fait que la requérante opère actuellement sur un marché de l'électricité libéralisé et que le paiement des dommages et intérêts lui conférerait, à présent, un avantage par rapport à d'autres opérateurs sur le marché en cause conduit-il à assimiler les dommages et intérêts à une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] ?

4) S'il convient de répondre aux première et deuxième questions en ce sens que l'aide accordée aux producteurs d'électricité constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE], la demande de la requérante visant à obtenir un dédommagement pour les pertes subies en raison de l'exercice incomplet du droit légal à un paiement majoré pour l'électricité produite doit-elle, dans le cadre de l'examen des aides d'État prévu à l'article 107 [TFUE], être assimilée à une demande d'octroi d'une nouvelle aide d'État ou à une demande de versement d'une partie de l'aide d'État non perçue auparavant ?

5) S'il convient de répondre à la quatrième question que la demande de la requérante doit être considérée dans le contexte des circonstances antérieures comme une demande de versement d'une partie de l'aide d'État non perçue auparavant, découle-t-il de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] que, pour décider à présent du versement d'une telle aide d'État, il est nécessaire d'examiner la situation actuelle du marché et de tenir compte de la législation en vigueur (y compris des restrictions actuelles en matière de surcompensation) ?

6) Le fait que, contrairement aux centrales hydroélectriques, les centrales éoliennes aient bénéficié, par le passé, d'une aide complète est-il pertinent pour l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] ?

7) Le fait que seule une partie des centrales hydroélectriques ayant bénéficié d'une aide incomplète soit à présent indemnisée est-il pertinent pour l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] ?

8) L'article 3, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 1, du [règlement nº 1407/2013] doivent-ils être interprétés en ce sens que les critères prévus pour les aides de minimis sont applicables à l'aide en cause dans la présente affaire dans la mesure où le montant de l'aide ne dépasse pas le seuil de minimis ? L'article 5, paragraphe 2, de ce règlement doit-il être interprété en ce sens que, dans la présente affaire, le fait de qualifier les pertes en question d'aide de minimis pourrait donner lieu à un cumul interdit, compte tenu des conditions énoncées dans la décision SA.43140 de la Commission pour éviter une surcompensation ?

9) Si l'octroi/le paiement d'une aide d'État est établi dans le cas présent, l'article 1er, sous b) et c), du [règlement 2015/1589] doit-il être interprété en ce sens que des circonstances telles que celles constatées dans la présente affaire correspondent à l'octroi d'une nouvelle aide d'État, et non à l'octroi d'une aide d'État existante ?

10) Si la réponse à la neuvième question est affirmative, l'examen du point de savoir si la situation de la requérante est assimilée à l'octroi d'une aide existante du type visé à l'article 1er, sous b), point iv), du règlement 2015/1589 implique-t-il de prendre en considération uniquement la date du paiement effectif de l'aide comme le point de départ de prescription au sens de l'article 17, paragraphe 2, de ce règlement ?

11) Si l'octroi/le paiement d'une aide d'État est établi, l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], l'article 2, paragraphe 1, et l'article 3 du règlement 2015/1589 doivent-ils être interprétés en ce sens que des modalités de notification de l'aide d'État telles que celles en cause dans la présente affaire se justifient lorsque le juge national fait droit à une demande de dommages et intérêts à condition qu'une décision de la Commission ayant autorisé l'aide ait été reçue, et qu'il ordonne au ministère de l'Économie de notifier à la Commission l'aide aux activités commerciales dans un délai de deux mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt ?

12) Le fait que des dommages et intérêts soient réclamés à une autorité publique (la commission de régulation) qui n'a jamais eu à prendre en charge de tels coûts et dont le budget comprend les redevances d'État payées par les prestataires de services publics des secteurs réglementés, lesquelles sont destinées uniquement à assurer le fonctionnement de l'autorité de régulation, est-il pertinent pour l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] ?

13) Des modalités d'indemnisation telles que celles en cause dans la présente affaire sont-elles compatibles avec les principes régissant les secteurs réglementés qui sont consacrés par le droit de l'Union, y compris l'article 12 et le considérant 30 de la [directive 2002/20] ? »

22. Des observations écrites ont été déposées par l'autorité de régulation, les gouvernements letton, allemand et néerlandais, ainsi que la Commission. Ces parties ont également répondu par écrit dans le délai imparti à des questions adressées par la Cour, en application de l'article 61, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour. Ces parties ainsi que les requérantes et le gouvernement espagnol se sont, en outre, exprimés lors de l'audience qui s'est tenue, en formation de grande chambre, le 29 mars 2022.

IV. Analyse juridique

A. Sur la première question préjudicielle

23. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si un régime qui impose aux opérateurs publics d'acheter l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur à celui du marché, au moyen d'une obligation imposée au consommateur final de financer ces paiements, doit être considéré comme une « intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

24. Il convient de rappeler que la qualification d'« aide d'État », au sens de cette disposition, suppose la réunion de quatre conditions, à savoir l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence [7].

25. La question posée à la Cour porte uniquement sur la première de ces conditions, à savoir l'existence de ressources d'État. À cet égard, il convient de noter que, selon une jurisprudence constante, une mesure peut être qualifiée d'intervention de l'État ou d'aide accordée au moyen de ressources de l'État si sont satisfaites deux conditions distinctes et cumulatives : 1) la mesure est imputable à un État membre et 2) la mesure est accordée directement ou indirectement au moyen de ressources d'État [8].

26. S'agissant, en premier lieu, de la condition tenant à l'imputabilité, il convient d'examiner si l'État membre doit être considéré comme ayant été impliqué dans l'adoption de cette mesure. Cette condition est réputée être remplie lorsque la mesure en cause a été instituée par la loi ou la réglementation [9]. À cet égard, force est de constater que le mécanisme de compensation en cause au principal a été instauré par voie législative et doit donc être considéré comme imputable à l'État, ce qui, d'ailleurs, n'a été contesté par aucune des parties intéressées.

[7] Arrêt du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 17 et jurisprudence citée).

[8] Voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2002, France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, point 24 et jurisprudence citée).

[9] Arrêt du 28 mars 2019, Allemagne/Commission (C-405/16 P, ci-après l'« arrêt Allemagne/Commission », EU:C:2019:268, point 49 et jurisprudence citée).

27. Concernant, en second lieu, la condition tenant à ce que l'avantage soit accordé au moyen de ressources d'État, il importe de relever que ne sont reconnus comme relevant de l'article 107, paragraphe 1, TFUE que les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État [10].

28. Je note d'emblée que les observations écrites déposées par la Commission concernant ce second critère ont entraîné une demande de la part du gouvernement allemand de traiter les présentes affaires par la grande chambre, conformément à l'article 16, paragraphe 3, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Selon ce gouvernement, ce traitement serait justifié par le fait que la problématique relative aux critères à prendre en considération pour établir l'existence de « ressources d'État » revêtirait une portée de principe pour l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Plus précisément, ce gouvernement estime que la nature fiscale d'une mesure ne confère pas, à elle seule, un caractère étatique aux ressources perçues, contrairement à la position défendue par la Commission sur ce point. Serait, en revanche, déterminant le fait que les ressources perçues sont effectivement à la disposition des organismes publics ou sous contrôle étatique. La nature fiscale ne constituerait, dans le cadre d'une appréciation globale, qu'un indice de l'existence d'un contrôle public et d'un pouvoir de disposition sur les ressources perçues.

29. Avant de prendre position sur cette problématique, il convient d'établir si la mesure en cause dans les affaires au principal implique des ressources d'État.

1. L'appréciation du régime letton en cause au vu de la jurisprudence de la Cour

30. Je relève d'emblée qu'une abondante jurisprudence s'est développée au sujet des mesures de soutien aux énergies renouvelables mises en œuvre par la plupart des États membres. Cette jurisprudence nous fournit des indications utiles pour répondre à la première question préjudicielle.

31. Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour qu'une mesure consistant en une obligation d'achat d'énergie peut relever de la notion d'« aide », bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État [11]. L'article 107, paragraphe 1, TFUE englobe, en effet, tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. Ainsi, même si des sommes correspondant à la mesure d'aide concernée ne sont pas en la possession du Trésor public de façon permanente, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de « ressources d'État » [12].

32. La Cour a également jugé que des fonds alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État, gérés et répartis conformément à cette législation, peuvent être considérés comme des ressources d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, même s'ils sont gérés par des entités distinctes de l'autorité publique [13]. L'élément décisif, à cet égard, est constitué par le fait que de telles entités sont mandatées par l'État pour gérer une ressource d'État, et non pas simplement tenues à une obligation d'achat au moyen de leurs ressources

[10] Arrêt du 16 mai 2002, France/Commission (C-482/99, EU:C:2002:294, point 24).

[11] Arrêt du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 24 et jurisprudence citée).

[12] Arrêt du 13 septembre 2017, ENEA (C-329/15, EU:C:2017:671, point 25 et jurisprudence citée).

[13] Arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission (173/73, EU:C:1974:71, point 35), et du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, point 25).

financières propres [14]. À cet égard, il est nécessaire qu'un lien existe entre, d'une part, l'avantage en cause et, d'autre part, une diminution – à tout le moins potentielle – du budget de l'État [15]. Ce lien existe en tout état de cause lorsque le législateur prescrit aux utilisateurs finals de verser, selon un critère objectif (par exemple la consommation d'énergie), une contribution à l'autorité publique. Une telle contribution est en effet assimilable à une taxe. Il en est de même si la contribution est perçue par une entité autre que l'autorité publique, comme un gestionnaire de réseau [16].

33. La Cour s'est notamment fondée sur les éléments qui précèdent pour juger que les mesures visées dans un certain nombre d'affaires présentant des similitudes avec les affaires au principal devraient être considérées comme impliquant des ressources d'État [17].

34. Outre les cas dans lesquels la Cour a jugé qu'un contrôle de l'État existait sur les ressources en question, il convient également d'examiner les circonstances dans lesquelles la Cour a jugé qu'un tel contrôle fait défaut.

35. Ainsi, dans l'arrêt PreussenElektra, la Cour a constaté que des ressources d'État ne sont pas impliquées dans des mesures par lesquelles l'État se borne à fixer un prix minimal ou maximal pour l'achat ou la vente d'un produit ou d'un service particulier [18]. Il s'ensuit que l'État ne contrôle ni ne dispose des fonds lorsque le législateur procède à une réglementation des prix et détermine, le cas échéant, le mode de répartition de la charge financière induite par ce prix entre les entités privées concernées, sans, pour le reste, intervenir dans la gestion ou l'affectation des fonds. Dans ce cas, les entités privées gèrent des moyens financiers qui leur sont propres et non des ressources étatiques.

36. Par ailleurs, la présence de ressources étatiques n'est pas établie lorsqu'un prélèvement prévu par la loi auprès d'une catégorie de personnes prédéfinie (à savoir les consommateurs) n'est pas obligatoire. La Cour a ainsi considéré dans l'arrêt Allemagne/Commission que, pour pouvoir parler de ressources d'État, un prélèvement doit être obligatoire *de jure*, en ce sens que son caractère obligatoire doit découler du droit national [19]. Par conséquent, si la réglementation nationale se borne, simplement, à « permettre » la répercussion d'un prélèvement sur une catégorie donnée de personnes, aucun « prélèvement obligatoire » n'est imposé à cette catégorie de personnes et, partant, les ressources tirées d'un tel prélèvement ne deviennent pas des ressources d'État.

37. Il convient, à présent, d'analyser la mesure lettone en cause à la lumière de ce qui précède.

38. Je note, en premier lieu, que le régime mis en place par le gouvernement letton comportait un prélèvement obligatoire qui était imposé à tous les consommateurs finals unilatéralement par le législateur au moyen d'un acte juridique contraignant, de sorte qu'il peut être assimilé à une taxe [20].

14 Arrêt du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, points 30 et 35 ainsi que jurisprudence citée).

15 Arrêt Allemagne/Commission (points 60 et 84 ainsi que jurisprudence citée).

16 Arrêt du 17 juillet 2008, Essent Netwerk Noord e.a. (C-206/06, ci-après l'« arrêt Essent Netwerk Noord e.a. », EU:C:2008:413, points 45 à 47 et 66), ainsi que arrêt Allemagne/Commission (points 65 à 71).

17 Arrêt Essent Netwerk Noord e.a.. Voir, également, arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851), ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407).

18 Arrêt du 13 mars 2001 (C-379/98, ci-après l'« arrêt PreussenElektra », EU:C:2001:160, points 58 et 59).

19 Arrêt Allemagne/Commission (points 70 et 71).

20 Voir point 32 des présentes conclusions.

39. Il convient de souligner, en second lieu, que les montants collectés auprès des consommateurs finals qui ont été utilisés pour le rachat de l'électricité produite à partir de ressources renouvelables étaient gérés par un organisme sous contrôle public, à savoir la société Latvenergo, détenue à 100 % par l'État. Cette société gérait les fonds qu'elle recevait et les répartissait auprès des fournisseurs d'énergies renouvelables selon les critères définis par la loi lettone. Le fait que Latvenergo ne disposait d'aucune marge d'appréciation dans l'affectation des fonds perçus (qui doivent être utilisés uniquement aux fins prévues par ce régime) n'enlève rien au fait que ce sont les autorités publiques qui prennent toutes les décisions à cet égard [21].

40. Force est ainsi de constater que, pendant tout le cycle de vie de la distribution des fonds concernés, à savoir depuis le moment où ils sont collectés auprès des consommateurs finals d'électricité jusqu'à leur répartition entre les entreprises en question, ces fonds se trouvaient constamment sous contrôle public dans un cadre strictement réglementé.

41. Je relève également que, eu égard à ces caractéristiques, le régime letton se distingue des régimes en question dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts PreussenElektra et Allemagne/Commission. Ainsi, dans le régime en cause au principal, les charges liées à l'achat sont couvertes par un acte juridique contraignant, à savoir un prélèvement obligatoire imposé par la loi, contrairement au prélèvement en cause dans l'affaire Allemagne/Commission. Par ailleurs, contrairement au régime en cause dans l'affaire PreussenElektra qui prévoyait que le financement des mesures de soutien aux énergies renouvelables provenait exclusivement de sources privées, les fonds utilisés dans le cadre du régime letton pour compenser les coûts liés à l'achat d'électricité à partir de ressources renouvelables au prix supérieur fixé par l'État, étaient collectés auprès des consommateurs finals. Il convient également de rappeler que l'obligation d'achat dans le cadre du régime letton est imposée à un opérateur spécifique, entièrement public, et non pas à des entités privées.

42. Au vu des éléments qui précèdent, je suis d'avis que, nonobstant l'approche retenue concernant la problématique qui a été soulevée par le gouvernement allemand, le régime letton implique des « ressources d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. En effet, d'une part, comme expliqué au point 38 des présentes conclusions, le régime est financé par un prélèvement obligatoire qui est assimilable à une taxe. D'autre part, comme exposé aux points 39 et 40 des présentes conclusions, les ressources impliquées dans le financement du régime sont collectés, gérés et répartis par une société entièrement détenue par l'État et se trouvent donc à tout moment sous le contrôle de l'État.

2. Prise de position sur la problématique soulevée par le gouvernement allemand

43. La problématique soulevée par le gouvernement allemand témoigne de la complexité que pose l'interprétation de la notion de « ressources d'État », notamment dans le domaine des énergies renouvelables. Ainsi, l'enjeu pour la Cour est d'établir un point d'équilibre entre, d'une part, le « risque de sous-inclusion », qui conduirait à ce que le droit de l'Union admette la création de schémas complexes permettant de contourner les règles relatives aux aides d'État et, d'autre part, le « risque de sur-inclusion », qui résulterait de la qualification comme aides d'État de mesures de soutien aux énergies renouvelables qui n'impliquent pas l'utilisation de ressources d'État.

[21] Voir, en ce sens, arrêt Essent Netwerk Noord e.a. (points 69 et 70).

44. C'est dans ce contexte que la Cour a traité d'une série d'affaires portant sur des régimes de soutien aux énergies renouvelables mis en œuvre par les État membres. Or l'élément déterminant qui découle de cette jurisprudence est que, pour établir l'existence de ressources d'État, les fonds impliqués doivent se trouver constamment sous contrôle public et soient effectivement à la disposition de l'État. En d'autres termes, l'existence de ressources d'État dépendra du degré de contrôle que l'État exerce sur les fonds impliqués.

45. Cet élément nous permet, en premier lieu, d'écarter l'application des règles des aides d'État lorsque l'État n'a aucun contrôle sur les fonds impliqués. Tel sera, par exemple, le cas lorsqu'un régime de soutien aux énergies renouvelables prévoit que des fonds d'origine privée soient répartis entre des entreprises sans que ces fonds soient mis à la disposition de l'État, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt PreussenElektra.

46. En second lieu, il résulte de la jurisprudence rappelée aux points 31 et 32 des présentes conclusions que la condition du contrôle des ressources d'État est réputée être remplie dans deux cas de figure, à savoir, d'une part, lorsque la mesure en question concerne des fonds alimentés par une taxe ou par d'autres prélèvements obligatoires tels que des contributions ou charges qui profitent au budget de l'État et peuvent ainsi être assimilées à une taxe et, d'autre part, lorsque la législation nationale impose le versement d'une contribution et que les fonds qui en résultent sont gérés et dépensés par l'État lui-même ou par une entité qui agit pour le compte et sous le contrôle de l'État.

47. S'agit-il de deux conditions cumulatives ? Telle est, en substance, la problématique soulevée par le gouvernement allemand. À mon avis, la réponse à cette question doit être négative.

48. Je considère que la jurisprudence de la Cour doit être interprétée en ce sens que, en présence de fonds alimentés par une taxe ou par d'autres prélèvements, contributions ou charges imposés à tous les consommateurs finals unilatéralement par le législateur au moyen d'un acte juridique contraignant pouvant ainsi être assimilés à une taxe, ces ressources présentent toujours un caractère étatique – qui est en toute évidence inhérent à la notion de « taxe » – , de sorte que la condition tenant au contrôle des fonds par l'État et à leur mise à la disposition de celui-ci est réputée remplie. Cette position me semble d'ailleurs être confirmée par la jurisprudence de la Cour [22].

49. Néanmoins, cette condition n'est pas la seule qui permette de qualifier une mesure comme impliquant des ressources d'État. Ainsi, l'existence de ressources d'État peut également être démontrée à travers le second critère, qui permet d'établir que les ressources collectées au titre d'un acte législatif se retrouvent en effet sous le contrôle de l'État [23].

50. J'estime, par ailleurs, que le fait que, dans certaines affaires, la Cour a décidé de procéder à l'analyse de ce second critère, alors même qu'elle avait auparavant conclu qu'il s'agissait d'une taxe, ne devrait pas être interprété comme une reconnaissance implicite du caractère cumulatif de ces deux conditions, comme le soutient le gouvernement allemand. Je rappelle, à cet égard, que l'analyse que la Cour a été appelée à effectuer, notamment dans les affaires précitées, concernait des mesures qui variaient sensiblement du point de vue de leur complexité tant

[22] Voir arrêt Essent Netwerk Noord e.a. (points 69 à 75) ; voir, également, arrêts du 19 décembre 2013, Association Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, points 21, 25, 28 à 36) ; du 15 mai 2019, Achema e.a. (C-706/17, EU:C:2019:407, points 63 à 67), ainsi que du 16 septembre 2021, FVE Holýšov I e.a./Commission (C-850/19 P, non publié, EU:C:2021:740, point 46).

[23] Pour que cette condition soit réputée remplie, il convient de démontrer que les fonds sont collectés et gérés par une entreprise qui se trouve sous le contrôle de l'État.

juridique qu'économique. Il s'ensuit qu'une analyse « de l'ensemble des circonstances » d'une mesure spécifique – pour reprendre les termes de la Cour dans l'arrêt Essent Netwerk Noord e.a. – peut s'avérer nécessaire dans des cas de figure où le caractère fiscal de la mesure en cause ne peut pas être dégagé de manière claire et non équivoque. Par ailleurs, une telle analyse sera bien évidemment nécessaire lorsque la mesure en cause n'est pas une taxe ou un prélèvement obligatoire qui puisse être assimilé à une taxe.

51. Je note, également, que le caractère alternatif de ces deux « conditions » est également confirmé par la jurisprudence de la Cour. Ainsi, selon ma lecture de l'arrêt Allemagne/Commission [24], c'est parce que le prélèvement EEG en cause dans cet arrêt ne présentait pas les mêmes caractéristiques que le supplément de prix de l'électricité examiné par la Cour dans l'arrêt Essent Netwerk Noord e.a. (c'est-à-dire les caractéristiques d'une taxe) que la Cour s'est estimée tenue de vérifier les autres éléments retenus par le Tribunal dans l'arrêt frappé de pourvoi en faveur de l'origine étatique des ressources [25]. En outre, dans l'arrêt Achema e.a. [26], la Cour a relevé que des fonds collectés de manière obligatoire par les gestionnaires de réseaux électriques sur des opérateurs économiques et sur les consommateurs finals peuvent être considérés comme des ressources d'État (points 64 et 65 de cet arrêt) et, par la suite, elle a constaté, « par ailleurs », que ces fonds, répartis entre les bénéficiaires du régime par un organisme sous contrôle public, qui ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la détermination et à la destination de ces fonds, doivent être considérés comme demeurant sous contrôle public (points 66 et 67 dudit arrêt).

3. Réponse à la question préjudicielle

52. Au vu de ce qui précède, je suis d'avis qu'il convient de répondre à la première question préjudicielle que l'obligation selon laquelle l'opérateur public doit acheter de l'électricité auprès des producteurs utilisant des sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur à celui du marché, en profitant de l'obligation selon laquelle le consommateur final doit payer un prix proportionnel à la consommation, doit être considérée comme une aide accordée au moyen de ressources d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

B. Sur la deuxième question préjudicielle

53. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, quels éléments permettent de déterminer la date de la libéralisation du marché de l'électricité en Lettonie et la mesure dans laquelle la situation dudit marché avant l'année 2007 aurait une incidence sur l'appréciation de l'existence d'une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

54. Selon le gouvernement letton, cette question devrait être déclarée irrecevable par la Cour dès lors qu'elle n'est pas susceptible d'avoir une incidence sur l'issue du litige au principal dans la mesure où les indemnités réclamées par les requérantes répondraient aux critères d'une « aide d'État », indépendamment du moment de la libéralisation du marché de l'électricité.

[24] Voir points 65 à 72 de cet arrêt. Voir également en ce sens, arrêt du 16 septembre 2021, FVE Holýšov e.a. (C-850/19 P, EU:C:2021:740, point 46).

[25] Ainsi, au point 72 de l'arrêt Allemagne/Commission, ce n'est qu'après avoir exclu l'existence d'une « taxe spéciale » que la Cour a considéré que, « par conséquent », il y avait lieu de vérifier si les deux autres éléments évoqués (à savoir le contrôle étatique sur les fonds ou sur les gestionnaires de réseau) lui permettaient « néanmoins » de conclure que les fonds générés par le prélèvement « EEG » constituaient des ressources d'État.

[26] Arrêt du 15 mai 2019 (C-706/17, EU:C:2019:407).

55. S'il appartient à la juridiction de renvoi, seule compétente pour constater et apprécier les faits du litige au principal, de se prononcer sur cette question, il me semble que, par celle-ci, cette juridiction s'interroge sur la possibilité qu'une aide d'État puisse exister dans un marché qui n'est pas libéralisé. En effet, pourrait se poser la question de savoir si, en l'absence de libéralisation du marché de l'énergie, certaines des conditions prévues à l'article 107, paragraphe 1, TFUE peuvent faire défaut. Je rappelle, à cet égard, que la qualification d'« aide d'État » suppose la réunion de quatre conditions, dont celles prévoyant que l'aide devrait « fausser la concurrence » et « affecter les échanges entre les États membres ».

56. Il convient de noter, d'une part, que la Cour a déjà jugé qu'un avantage accordé à certaines entreprises, par exemple sous la forme de subventions, est susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence, même avant la libéralisation complète du marché dans le secteur concerné [27]. D'autre part, la Cour a relevé qu'il appartient au juge national d'apprécier si le marché est ouvert à la concurrence [28]. Or, la juridiction de renvoi semble avoir répondu par l'affirmative à cette question, en indiquant que le marché de l'électricité letton était déjà libéralisé (et connecté à des marchés d'électricité d'autres États membres) avant le 1er juillet 2007 et, par conséquent, avant l'époque des faits des litiges au principal.

57. Dans ces conditions, j'estime que la deuxième question devrait être déclarée irrecevable par la Cour dès lors qu'elle semble être hypothétique et sans incidence sur l'issue des litiges au principal. Je rappelle, à cet égard, que la Cour a jugé qu'elle n'est pas compétente pour fournir une réponse à la juridiction de renvoi, dès lors que les questions qui lui sont posées ne présentent aucun rapport avec les faits ou l'objet de la procédure au principal et ne répondent donc pas à un besoin objectif pour la solution du litige au principal [29].

C. Sur la troisième question préjudicielle

58. Au vu de la réponse que je propose d'apporter à la première question préjudicielle, je suis d'avis qu'il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question. Dans l'hypothèse où la Cour considère qu'il convient de répondre à cette question, je renvoie à l'analyse qui suit concernant la quatrième question préjudicielle.

D. Sur les quatrième et neuvième questions préjudicielles

59. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, dans le cas où la mesure en cause devrait être qualifiée d'« aide d'État », le fait d'accueillir la demande de dommages et intérêts constituerait une nouvelle aide ou devrait être assimilé au versement d'une partie de l'aide d'État non perçue auparavant. Par sa neuvième question, cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si une aide d'État accordée au titre d'une telle indemnisation doit être qualifiée d'« aide nouvelle » ou d'« aide existante », au sens de l'article 1er, sous b) et c), du règlement 2015/1589. Je suis d'avis que ces deux questions doivent être examinées ensemble au vu de leur connexité.

27 Arrêt du 10 juin 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, point 49).

28 Arrêt du 10 juin 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, point 50).

29 Arrêt du 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, point 14).

1. Sur l'incidence de la qualification des demandes en réparation des requérantes au vu des dispositions relatives aux aides d'État

60. Il convient d'observer, en premier lieu, que les parties au principal ont soulevé la question de savoir si la constatation de l'existence d'une aide d'État peut dépendre de la classification des requêtes introduites en vertu du droit national.

61. À cet égard, les requérantes et le gouvernement néerlandais considèrent que la juridiction de renvoi, dans les litiges au principal, doit se prononcer sur une demande de dommages et intérêts fondée sur la responsabilité aquilienne de l'autorité de régulation. En effet, le préjudice dont il est demandé réparation résulterait d'une faute commise par cette autorité qui a été d'ailleurs constatée par une juridiction nationale. Ainsi, en se fondant sur la jurisprudence tirée de l'arrêt du 27 septembre 1988, Asteris e.a. (106/87 à 120/87, EU:C:1988:457) décrite au point 63 des présentes conclusions, les requérantes soutiennent que le fait que l'action intentée soit une action en dommages et intérêts suffit, à lui seul, pour exclure l'existence d'une aide d'État.

62. À l'opposé, le gouvernement letton soutient que l'indemnité réclamée par les requérantes correspond non pas à une action en dommages et intérêts fondée sur un préjudice causé par une intervention étatique – et cela nonobstant la qualification de cette action en tant que telle par le droit national –, mais plutôt à l'obtention d'un avantage prévu à l'article 30, paragraphe 3, de la loi sur le marché de l'électricité [30].

63. Il convient de relever, en deuxième lieu, que la Cour s'est déjà prononcée sur une question semblable dans l'arrêt Asteris e.a. en jugeant que les aides d'État revêtent une nature juridique fondamentalement différente des dommages et intérêts que les autorités nationales sont condamnées à verser à des particuliers en réparation d'un préjudice qu'elles leur ont causé [31]. Ainsi, en versant une indemnité, l'État vise à rétablir la situation financière qui aurait prévalu s'il ne l'avait pas aggravée par son intervention. Il ne fait aucun doute que certaines formes d'indemnisation accordées aux entreprises ne constituent pas des aides d'État. En revanche, l'objectif d'une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, est de conférer à certaines entreprises un avantage qui améliore leur situation financière existante et leur position sur le marché par rapport à d'autres concurrents.

64. Toutefois, de telles actions en réparation ne sauraient conduire à un contournement de l'application effective des règles en matière d'aides d'État [32]. Des personnes qui n'ont pas pu bénéficier d'une aide non notifiée à la Commission et non autorisée par celle-ci ne sauraient réclamer à titre de « dommages et intérêts » l'équivalent du montant de l'aide non perçue, car cela équivaudrait à octroyer indirectement une aide illégale [33].

65. Je note, en troisième lieu, que le fait que le paiement d'une somme résulte d'une décision de justice n'exclut pas, en soi, qu'il puisse être qualifié d'« aide d'État ». Ainsi, dans l'arrêt Buonotourist/Commission, la Cour a jugé que l'Italie avait accordé une aide d'État au moyen d'un arrêt du Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), qui avait attribué à un prestataire de

[30] Cette disposition prévoyait le droit de vendre le surplus d'électricité à l'opérateur public à un prix correspondant à deux fois le tarif moyen de vente de l'électricité, supérieur à celui fixé pendant la période concernée.

[31] Arrêt du 27 septembre 1988 (106/87 à 120/87, EU:C:1988:457, point 23).

[32] Arrêt du 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, points 42 à 44).

[33] Conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans les affaires jointes Atzeni e.a. (C-346/03 et C-529/03, EU:C:2005:256, point 198).

services de transport par autobus une compensation pour des obligations de service public [34]. De même, dans l'arrêt DEI et Commission/Alouminion tis Ellados, la Cour a jugé que la Grèce avait accordé une aide d'État au moyen d'une ordonnance de référé du Protodikeio Athinon (tribunal de première instance d'Athènes, Grèce), qui avait rétabli pendant plusieurs mois un tarif préférentiel de fourniture d'électricité en faveur d'un producteur d'aluminium [35].

66. Il est vrai que, d'un point de vue purement théorique, considérer qu'une aide d'État puisse être octroyée par une juridiction nationale se heurte au principe de séparation des pouvoirs. En effet, une décision judiciaire ne crée pas (en elle-même) des droits nouveaux qui n'existaient pas auparavant, mais se borne à interpréter et à appliquer des normes de droit existantes. Toutefois, cette position de principe ne peut pas trouver à s'appliquer pleinement dans le domaine des aides d'État, notamment au vu du fait que ce dernier est indifférent quant à l'organe étatique qui accorde une aide d'État (y compris lorsqu'il s'agit d'une juridiction).

67. Pour les raisons qui suivent, je suis d'avis qu'une décision judiciaire faisant droit aux demandes introduites par les requérantes est susceptible de constituer une « aide d'État » et cela peu importe la classification de ces recours en tant qu'actions en réparation, en vertu du droit national.

68. Cela découle, selon moi, tout d'abord, tant dudit arrêt Buonotourist/Commission, cité au point 65 des présentes conclusions, que d'une jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les mesures d'aide d'État sont définies objectivement par leurs effets et non par leurs causes ou leurs objectifs [36]. Or, le fait d'exclure automatiquement l'existence d'une aide d'État lorsqu'une décision porte « formellement » sur une demande d'indemnisation conduirait à ce que la notion d'aide d'État ne serait pas définie objectivement en fonction de ses effets, mais subjectivement selon l'autorité publique qui l'a adoptée.

69. Ensuite, retenir un critère formel sur la seule base du droit national pour identifier quelles actions pourront donner droit à l'octroi d'une aide d'État présenterait, selon moi, un risque réel de contournement des dispositions du droit de l'Union relatives aux aides d'État. Il suffirait ainsi qu'une demande d'aide d'État illégale soit formulée en tant que demande en réparation pour échapper aux règles des aides d'État et au contrôle tant de la Commission que des juridictions nationales. Or, il est évident qu'une telle solution porterait atteinte à l'effet utile de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

70. Enfin, les présentes affaires illustrent, selon moi, de manière assez frappante ce risque, dans la mesure où il semble que – sur la base des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer – les actions en réparation aboutissent au même résultat que l'application de la loi prévoyant l'achat à un prix plus élevé de l'électricité, qui constitue une aide d'État (comme il a été constaté en réponse à la première question préjudicielle). Ainsi, à travers les actions en réparation intentées, les requérantes demandent à une juridiction nationale de leur octroyer une aide d'État dont elles n'ont pu bénéficier antérieurement en vertu de la loi. Le fait que les demandes des requérantes sont qualifiées de demandes en réparation en vertu du droit national ne change rien à ce constat. En conséquence, l'indemnité réclamée par les requérantes peut être considérée comme une « aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

[34] Arrêt du 4 mars 2020 (C-586/18 P, EU:C:2020:152, points 88 à 97).

[35] Arrêt du 26 octobre 2016 (C-590/14 P, EU:C:2016:797, points 58 et 59).

[36] Arrêt du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission (C-81/10 P, EU:C:2011:811, point 17).

2. Sur la qualification des demandes de réparation d'aides « nouvelles » ou « existantes »

71. J'estime que la réponse à la question de savoir si, en l'occurrence, nous sommes en présence d'une « aide nouvelle » ou d'une « aide existante » peut être déduite sans grande difficulté de la lecture du règlement 2015/1589.

72. Je rappelle, à cet égard, que l'article 1er, sous c), de ce règlement prévoit que, par « aide nouvelle », on entend toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante. Ainsi, à partir du moment où les indemnités accordées aux requérantes ne relèvent d'aucune catégorie d'« aides existantes » visées au point b) de cet article, celles-ci constituent une « aide nouvelle ». En particulier, l'aide d'État demandée par les requérantes ne relève manifestement pas des points ii) et iii) de ladite disposition, dès lors qu'elle n'a pas été approuvée par la Commission ou par le Conseil ni notifiée à la Commission.

73. Au vu de ce qui précède, je propose de répondre aux quatrième et neuvième questions préjudicielles qu'une décision par laquelle la juridiction nationale accorderait des dommages et intérêts aux requérantes peut constituer une « aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et doit être qualifiée d'« aide nouvelle », au sens de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589, car elle ne relève d'aucune des catégories d'« aides existantes » visées à l'article 1er, sous b), de ce règlement.

E. Sur la cinquième question préjudicielle

74. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, dans l'hypothèse où les demandes indemnitaires en cause dans les affaires au principal devraient être regardées comme des demandes de versement de l'aide d'État non perçue auparavant, ce versement doit dépendre de la situation actuelle du marché de l'électricité et de la législation nationale en vigueur, y compris des restrictions actuelles en matière de surcompensation.

75. Compte tenu de la réponse que je propose d'apporter à la quatrième question, je considère qu'il n'y a pas lieu de répondre à la cinquième question.

76. En tout état de cause, je suis d'avis que cette question est irrecevable, dès lors qu'elle semble porter sur l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur de l'électricité du versement des indemnités en cause, si on les considère comme des aides d'État octroyées sur le fondement du régime d'aides d'État en vigueur entre les années 2005 à 2008. Je rappelle, à cet égard, qu'il ressort d'une jurisprudence constante que l'appréciation de la compatibilité de mesures d'aides ou d'un régime d'aides avec le marché intérieur relève de la compétence exclusive de la Commission, agissant sous le contrôle du juge de l'Union [37].

[37] Arrêt du 23 mars 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, point 23).

F. Sur les sixième et septième questions préjudicielles

77. Par ses sixième et septième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, d'une part, le fait que les centrales éoliennes ont, contrairement aux centrales hydroélectriques, bénéficié d'une aide complète dans le passé et si, d'autre part, le fait que seule une partie des producteurs d'hydroélectricité est indemnisée sont pertinents pour l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

78. À l'instar tant de la Commission que du gouvernement letton, je suis d'avis que ces circonstances sont sans pertinence pour la solution des litiges au principal. En effet, ces faits constituent éventuellement des éléments d'appréciation de la compatibilité du régime d'aides en vigueur entre les années 2005 à 2008 avec le marché intérieur, laquelle relève, comme il a été précisé au point 76 des présentes conclusions, de la compétence exclusive de la Commission. Dès lors, à mon sens, ces questions doivent être rejetées comme étant irrecevables.

G. Sur la huitième question préjudicielle

79. Par sa huitième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les critères prévus pour les aides de minimis sont applicables aux aides en cause dans les présentes affaires dans la mesure où le montant de celles-ci ne dépasse pas le seuil de minimis fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 1407/2013 [38].

80. Il convient de rappeler que l'article 5, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que le plafond des aides de minimis doit être apprécié au regard des aides déjà perçues par les requérantes sur le même fondement de la même législation pendant la même période.

81. Je souligne également que, si les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour statuer sur la compatibilité d'une aide d'État avec le marché intérieur, en revanche, elles peuvent être saisies de litiges les obligeant à interpréter et à appliquer la notion d'aide, visée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en particulier en vue de déterminer si une mesure étatique instaurée sans tenir compte de la procédure de contrôle préalable de l'article 108, paragraphe 3, TFUE devrait ou non y être soumise [39].

82. Ainsi, la juridiction de renvoi peut être amenée à apprécier si une aide d'État relève du régime dérogatoire des aides de minimis. Il appartient donc à cette juridiction de vérifier, dans chacune des affaires au principal, si les aides en cause ne se cumulent pas avec d'autres aides d'État déjà perçues par les requérantes en application de la loi sur le marché de l'électricité ou au titre d'autres régimes d'aides autorisés par la Commission [40].

83. Au vu de ce qui précède, il convient de répondre à la huitième question préjudicielle qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 1407/2013, si un cumul des aides en cause dans chacune des affaires au principal avec d'autres aides perçues par les mêmes requérantes n'entraîne pas un dépassement du seuil fixé à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement.

[38] Cette question semble être motivée par le fait que chacun des montants obtenus par les requérantes est, en effet, inférieur au seuil de minimis.

[39] Arrêt du 26 octobre 2016, DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, point 98 et jurisprudence citée).

[40] Je note, à cet égard, que tant la juridiction de renvoi que certaines des parties à la procédure font référence au régime d'aides d'État qui était en vigueur parallèlement à la mesure en cause au principal et qui a été approuvé par la décision de la Commission SA.43140 (2015/NN) de la Commission du 24 avril 2017 – Soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération.

H. Sur la dixième question préjudicielle

84. Par sa dixième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir quel est le point de départ du délai de prescription de dix ans au sens de l'article 17, paragraphe 2, du règlement 2015/1589.

85. À l'instar du gouvernement letton, je considère qu'il n'y a pas lieu de répondre à cette question, puisqu'elle repose sur l'hypothèse que l'octroi des indemnités en cause est assimilé à une aide existante, alors que ces indemnités doivent être regardées comme une « aide nouvelle ».

86. En tout état de cause, il convient de noter que la Cour a déjà jugé que la date à laquelle l'aide illégale est effectivement accordée à son bénéficiaire constitue le point de départ du délai de prescription [41], tout en précisant que la date d'octroi de l'aide ne correspond pas à la date d'adoption du régime d'aides [42]. Je rappelle également, à cet égard, que, dans l'arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50) (dans l'affaire connue sous le nom de « Micula »), la Cour, siégeant en formation de grande chambre, a précisé que le moment de l'octroi d'une éventuelle aide n'était pas celui où le requérant obtenait le droit matériel de demander réparation à l'État en raison d'une violation alléguée, mais celui où ce droit était reconnu et quantifié dans une ordonnance du tribunal arbitral. Ce n'est, en effet, qu'à ce moment précis qu'un requérant peut obtenir le paiement effectif de l'indemnité demandée, en acquérant un droit définitif de recevoir cette aide, et que l'État est obligé d'accorder cette aide. C'est, également, à cette date que la mesure était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE [43].

87. Il convient néanmoins de préciser que, en l'occurrence, les arrêts de l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) ont prévu la suspension de leur exécution dans l'attente de la notification des aides qu'ils accordent et de la décision subséquente de la Commission les concernant. Par conséquent, l'octroi effectif des aides, c'est-à-dire le paiement des indemnités, n'est pas encore intervenu et le délai de prescription prévu à l'article 17, paragraphe 2, du règlement 2015/1589 n'a pas commencé de courir.

88. Au vu de la réponse apportée aux quatrième et neuvième questions préjudicielles, il convient de répondre à la dixième question préjudicielle que, eu égard à la qualification de l'action en dommages et intérêts d'« aide nouvelle », les conditions prévues à l'article 1er,sous b) iv), du règlement 2015/1589 ne sont pas remplies, car le délai de prescription de dix ans depuis l'octroi de l'aide ne s'est pas écoulé. Ce délai commence à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de l'arrêt qui a fait droit à la demande des dommages et intérêts, cette date constituant le jour où l'aide est accordée au bénéficiaire au sens de l'article 17, paragraphe 2, de ce règlement.

I. Sur la onzième question préjudicielle

89. Par sa onzième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, eu égard à l'article 108, paragraphe 3, TFUE ainsi qu'aux articles 2 et 3 du règlement 2015/1589, elle ne peut faire droit à la demande de dommages et intérêts qu'à la condition suspensive qu'elle soit préalablement notifiée à la Commission et que cette dernière l'autorise.

41 Arrêt du 26 avril 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, points 79 et 82).

42 Arrêt du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission (C-81/10 P, EU:C:2011:811, point 81).

43 Arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, points 123 à 125).

90. Je rappelle, d'emblée, que la mission que le droit de l'Union assigne aux juridictions nationales dans la mise en œuvre du système de contrôle des aides étatiques [44] comporte notamment l'obligation, lorsque ces juridictions constatent que la mesure concernée aurait dû être notifiée à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, de vérifier si l'État membre concerné s'est conformé à cette obligation et, si tel n'est pas le cas, de déclarer cette mesure illégale [45]. Il s'ensuit qu'une juridiction nationale est tenue de tirer toutes les conséquences, conformément à son droit national, d'une violation des règles en matière d'aides d'État, et, plus particulièrement, d'une violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

91. Il résulte ainsi de la jurisprudence précitée que la juridiction de renvoi ne saurait faire droit aux demandes de dommages et intérêts des producteurs, dès lors que ces demandes s'appuient sur une aide illégale. Comme précisé au point 70 des présentes conclusions, le droit à indemnisation aurait de facto le même effet que l'application d'une législation contraire au droit de l'Union qui entraînerait une distorsion de concurrence. Les producteurs recevraient, en effet, une somme équivalente à celle qu'ils auraient reçue en application du régime d'aides illégal, ce que le juge national doit, en principe, empêcher.

92. Je rappelle, par ailleurs, que, dans le cadre de la répartition des compétences entre la Commission et les juridictions nationales, ces dernières apprécient l'existence d'une aide, mais non sa compatibilité avec le marché intérieur, car cette dernière appréciation relève de la compétence exclusive de la Commission et est soumise au contrôle de la Cour [46].

93. Or, en l'occurrence, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) a soumis l'octroi des dommages et intérêts à une clause suspensive, en vertu de laquelle les autorités lettones ne doivent verser aucune aide, à moins de l'avoir notifiée et d'avoir obtenu l'autorisation préalable de la Commission. Ainsi, en prévoyant dans ses arrêts des 31 mai et 10 juillet 2019 que les indemnités qu'elle a condamné les autorités nationales à verser aux requérantes ne pourraient l'être qu'après que la Commission a donné son accord ou est réputée l'avoir donné, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) a respecté les exigences prévues à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

94. J'estime donc qu'il y a lieu de répondre à la onzième question que l'article 108, paragraphe 3, TFUE et les articles 2 et 3 du règlement 2015/1589 doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent l'octroi d'une aide d'État lorsqu'une juridiction nationale fait droit à une demande de dommages et intérêts à condition que l'État membre concerné procède à la notification de l'aide en question auprès de la Commission et reçoive une décision de celle-ci autorisant cette mesure d'aide.

J. Sur la douzième question préjudicielle

95. Par sa douzième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, s'il est pertinent pour l'appréciation de l'existence d'une aide d'État que les dommages et intérêts soient réclamés à une autorité publique distincte de celle qui est, en principe, tenue d'acheter l'électricité « verte » auprès des producteurs et dont le budget est uniquement dédié à assurer son propre fonctionnement.

[44] Arrêt du 26 octobre 2016, DEI et Commission/Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, points 95 à 98 et jurisprudence citée).

[45] Arrêt du 19 mars 2015, OTP Bank (C-672/13, EU:C:2015:185, point 68).

[46] Arrêt du 2 mai 2019, A-Fonds (C-598/17, EU:C:2019:352, points 45 et 46).

96. En d'autres termes, cette question revient à demander si le statut juridique et les missions qui sont attribuées à la personne morale à qui il incombe de verser un avantage financier sont pertinents pour apprécier si cet avantage est accordé au moyen de « ressources d'État ». Cette question semble découler des traits particuliers des présentes affaires et, notamment, de la spécificité du droit national qui, en l'occurrence, a confié la fixation du tarif majoré de l'électricité à une personne distincte de celle ayant compétence pour acheter l'électricité « verte » à ce tarif[47]. Or, conformément au droit national, l'autorité de régulation ne pouvait pas, en principe, utiliser son propre budget pour verser des aides d'État au vu des limitations imposées par le droit national, lui permettant uniquement d'utiliser ses fonds pour assurer son propre fonctionnement.

97. Il résulte de l'article 107, paragraphe 1, TFUE que le législateur de l'Union a attaché une importance dans l'appréciation d'une aide non pas à l'organisme chargé du versement de l'aide d'État, mais à l'origine des fonds à partir desquels l'aide en cause sera versée. Par ailleurs, il ressort clairement de la jurisprudence que ni le statut public ou privé ni l'autonomie de la personne chargée d'allouer l'avantage en question ne sont pertinents pour se prononcer sur ce point[48].

98. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la douzième question préjudicielle que le statut juridique et les missions qui sont conférées à une personne morale en vertu du droit national sont sans incidence pour apprécier si un avantage est accordé au moyen de « ressources d'État », dès lors que la source spécifique des ressources de l'État n'affecte pas la qualification de la mesure en tant qu'aide d'État.

K. Sur la treizième question préjudicielle

99. Par sa treizième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2002/20 est susceptible de faire obstacle à l'éventuelle indemnisation des requérantes.

100. Or, il convient de relever que les présentes affaires ne relèvent pas du champ d'application de cette directive, dès lors que celle-ci n'est pas applicable au secteur de l'électricité. Par ailleurs, aucune disposition de ladite directive ne semble indiquer que celle-ci trouverait à s'appliquer dans d'autres domaines que le marché des communications électroniques. Cette question doit donc être rejetée comme étant manifestement irrecevable.

[47] Je rappelle, à cet égard, que, en vertu du droit national, la société Latvenergo avait comme mission d'acheter le surplus de l'électricité produite au prix majoré alors que le tarif de vente moyen de l'électricité était fixé par la commission de régulation en sa qualité d'autorité de régulation du marché de l'électricité.

[48] Arrêt du 9 novembre 2017, Commission/TV2/Danmark (C-656/15 P, EU:C:2017:836, points 44 et 45).

V. Conclusion

101. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie) de la manière suivante :

1) L'obligation selon laquelle l'opérateur public doit acheter de l'électricité auprès des producteurs utilisant des sources d'énergie renouvelables à un prix supérieur au prix du marché, en profitant de l'obligation selon laquelle le consommateur final doit payer un prix proportionnel à la consommation, doit être considérée comme une aide accordée au moyen de ressources d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

2) Une décision par laquelle une juridiction nationale accorde des dommages et intérêts peut constituer une « aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et doit être qualifiée d'« aide nouvelle », au sens de l'article 1er, sous c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, car elle ne relève d'aucune des catégories d'« aides existantes » visées à l'article 1er, sous b), de ce règlement.

3) Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, si un cumul des aides en cause dans chacune des affaires au principal avec d'autres aides perçues n'entraîne pas un dépassement du seuil fixé à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement.

4) Au vu de la qualification de l'action en dommages et intérêts d'« aide nouvelle », les conditions prévues à l'article 1er, sous b) iv), du règlement 2015/1589 ne sont pas remplies, car le délai de prescription de dix ans depuis l'octroi de l'aide ne s'est pas écoulé. Ce délai commence à courir à partir de la date d'entrée en vigueur de l'arrêt qui a fait droit à la demande des dommages et intérêts, cette date constituant le jour où l'aide est accordée au bénéficiaire au sens de l'article 17, paragraphe 2, de ce règlement.

5) L'article 108, paragraphe 3, TFUE ainsi que les articles 2 et 3 du règlement 2015/1589 doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent l'octroi d'une aide d'État lorsqu'une juridiction nationale fait droit à une demande de dommages et intérêts à condition que l'État membre concerné procède à la notification de l'aide en question auprès de la Commission européenne et reçoive une décision de celle-ci autorisant cette mesure aide.

6) Le statut juridique et les missions qui sont conférées à une personne morale en vertu du droit national sont sans incidence pour apprécier si un avantage est accordé au moyen de « ressources d'État », dès lors que la source spécifique des ressources de l'État n'affecte pas la qualification de la mesure en tant qu'aide d'État.