Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

14 octobre 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Règles communes pour le marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 3, paragraphes 2 et 6 – Imposition d'obligations de service public – Financement d'un chèque social en vue de la protection des consommateurs vulnérables – Obligations de transparence et de non-discrimination »

Dans l'affaire C-683/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne), par décision du 9 juillet 2019, parvenue à la Cour le 16 septembre 2019, dans la procédure

Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, anciennement E.ON España SLU,

contre

Administración General del Estado,

Iberdrola SA,

Naturgy Energy Group SA, anciennement Gas Natural SDG SA,

EDP España SAU, anciennement Hidroeléctrica del Cantábrico SA,

CIDE Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica,

Endesa SA,

Agri-Energía SA,

Navarro Generación SA,

Electra del Cardener SA,

Serviliano García SA,

Energías de Benasque SL,

Candín Energía SL,

* Langue de procédure : l'espagnol.

Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense,

Cooperativa Valenciana,

Eléctrica Vaquer SA,

Hijos de José Bassols SA,

Electra Aduriz SA,

El Gas SA,

Estabanell y Pahisa SA,

Electra Caldense SA,

Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón SCCL ,

Fuciños Rivas SL,

Electra del Maestrazgo SA,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, M. C. Lycourgos (rapporteur), président de la quatrième chambre, et M. M. Ilešič, juge,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Viesgo Infraestructuras Energéticas SL, anciennement E.ON España SLU, par M[es] N. Encinar Arroyo et G. Rubio Hernández-Sampelayo, abogados, ainsi que par M[me] M. J. Gutiérrez Aceves, procuradora,

– pour Iberdrola SA, par M[es] J. Giménez Cervantes, M. García García et C. A. F. Lowhagen, abogados,

– pour Naturgy Energy Group SA, par M[es] F. González Díaz et B. Martos Stevenson, abogados,

– pour EDP España SAU, par M[es] J. Expósito Blanco et J. Fernández García, abogados,

– pour Endesa SA, par M[es] A. J. Sánchez Rodríguez et J. J. Lavilla Rubira, abogados,

– pour Agri-Energía SA, Navarro Generación SA, Electra del Cardener SA, Serviliano García SA, Energías de Benasque SL, Cooperativa Eléctrica Benéfica Catralense, Cooperativa Valenciana,

Eléctrica Vaquer SA, Hijos de José Bassols SA, Electra Aduriz SA, El Gas SA, Estabanell y Pahisa SA, Electra Caldense SA, Cooperativa Popular de Fluid Electric Camprodón, SCCL, Fuciños Rivas SL et Electra del Maestrazgo SA, par Me I. Bartol Mir, abogada,

– pour le gouvernement espagnol, par Mmes M. J. Ruiz Sánchez et S. Centeno Huerta, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par Mmes O. Beynet et M. Jáuregui Gómez, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 avril 2021,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE (JO 2009, L 211, p. 55).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Viesgo Infraestructuras Energéticas SL (ci-après « Viesgo »), anciennement E.ON España SLU (ci-après « E.ON »), à l'Administración General del Estado (administration générale de l'État, Espagne) et à des sociétés espagnoles exerçant leur activité dans le secteur de l'électricité au sujet de la légalité du régime de financement d'une obligation de service public relative à une réduction sur le prix de l'électricité dont bénéficient certains consommateurs vulnérables.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes des considérants 7, 45, 50 et 53 de la directive 2009/72 :

« (7) La communication de la Commission du 10 janvier 2007 intitulée "Une politique de l'énergie pour l'Europe" a insisté sur l'importance que revêtent la réalisation du marché intérieur de l'électricité et la création de conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises d'électricité établies dans [l'Union]. Il ressort des communications de la Commission du 10 janvier 2007 intitulées "Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité" et "Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) no 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (rapport final)" que les règles et les mesures en vigueur n'offrent pas un encadrement suffisant pour permettre la réalisation de l'objectif que représente le bon fonctionnement du marché intérieur.

[...]

(45) […] Il convient que les États membres prennent les mesures nécessaires pour protéger les consommateurs vulnérables dans le contexte du marché intérieur de l'électricité. Ces mesures peuvent être différentes selon les circonstances particulières de l'État membre concerné et peuvent inclure des mesures spécifiques concernant le paiement des factures d'électricité ou des mesures plus générales prises dans le cadre du système de sécurité sociale. […]

(50) Il convient de renforcer encore les obligations de service public, y compris en matière de service universel, et les normes minimales communes qui en résultent, afin que tous les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables, puissent profiter de la concurrence et bénéficier de prix équitables. Les obligations de service public devraient être définies au niveau national, en tenant compte du contexte national. Le droit [de l'Union] devrait, cependant, être respecté par les États membres. Les citoyens de l'Union et, lorsque les États membres le jugent opportun, les petites entreprises devraient bénéficier d'obligations de service public, en particulier en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement, et de prix raisonnables. […]

[…]

(53) La pauvreté énergétique est un problème croissant au sein de [l'Union]. Les États membres qui sont concernés par ce problème devraient donc, s'ils ne l'ont déjà fait, élaborer des plans d'action nationaux ou d'autres cadres appropriés pour lutter contre la pauvreté énergétique afin de réduire le nombre de personnes qui sont dans cette situation. En tout état de cause, les États membres devraient garantir la fourniture d'énergie nécessaire aux clients vulnérables. Pour ce faire, ils pourraient avoir recours à une approche intégrée, par exemple dans le cadre de la politique sociale, et inclure parmi les mesures des actions de politique sociale ou d'amélioration de la performance énergétique des logements. À tout le moins, la présente directive devrait permettre des politiques nationales en faveur des clients vulnérables. »

4 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoyait :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[…]

21. "entreprise verticalement intégrée", une entreprise d'électricité ou un groupe d'entreprises d'électricité qui confie directement ou indirectement à la même personne ou aux mêmes personnes l'exercice du contrôle, et qui assure au moins une des fonctions suivantes: transport ou distribution, et au moins une des fonctions suivantes : production ou fourniture d'électricité ;

[…] »

5 L'article 3, paragraphes 2, 6 et 7, de ladite directive disposait :

« 2. En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du [traité FUE], en particulier de son article [106], les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la

fourniture, ainsi que la protection de l'environnement, y compris l'efficacité énergétique, l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables et la protection du climat. Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantissent aux entreprises d'électricité de [l'Union européenne] un égal accès aux consommateurs nationaux. [...]

[...]

6. Lorsqu'une compensation financière, d'autres formes de compensation ou des droits exclusifs offerts par un État membre pour l'accomplissement des obligations visées aux paragraphes 2 et 3 sont octroyés, c'est d'une manière non discriminatoire et transparente.

7. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. [...] »

Le droit espagnol

6 Sous le titre « Consommateurs vulnérables », l'article 45 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (loi 24/2013, relative au secteur de l'électricité), du 26 décembre 2013, dans sa version applicable à l'affaire au principal (ci-après la « loi 24/2013 »), prévoyait :

« 1. Sont considérés comme consommateurs vulnérables les consommateurs d'électricité qui répondent aux caractéristiques sociales, de consommation et de pouvoir d'achat à déterminer. En tout état de cause, la mesure est limitée aux personnes physiques dans leur logement habituel.

La définition des consommateurs vulnérables et les exigences auxquelles ils doivent satisfaire, ainsi que les mesures à adopter pour ce groupe, sont déterminées par voie réglementaire par le gouvernement.

2. Le chèque social s'applique aux consommateurs vulnérables qui répondent aux caractéristiques sociales, de consommation et de pouvoir d'achat déterminées par décret royal du Conseil des ministres. À cette fin, un seuil se référant à un indicateur de revenu par tête de la famille est fixé. En tout état de cause, la mesure est limitée aux personnes physiques dans leur résidence habituelle.

3. Le chèque social couvre la différence entre la valeur du prix volontaire destiné aux petits consommateurs et une valeur de base, dénommée "tarif de dernier recours", et est appliqué par le fournisseur de référence concerné dans les factures des consommateurs qui peuvent en bénéficier.

Le Ministro de Industria, de Energía y de Turismo [(ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme)], après accord de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos [(commission déléguée du gouvernement aux affaires économiques)], fixe le tarif de dernier recours.

4. Le chèque social est considéré comme une obligation de service public au sens de la directive [2009/72], et est pris en charge par les sociétés mères de groupes de sociétés ou, le cas échéant, par

les sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation de l'électricité.

La répartition en pourcentage des montants à financer est calculée, pour chaque groupe de sociétés, sur la base du rapport entre un terme qui résulte de la somme des moyennes annuelles du nombre d'approvisionnements connectés aux réseaux de distribution des sociétés de distribution et du nombre de clients des sociétés de commercialisation auquel le groupe participe, et un autre terme qui correspond à la somme de tous les montants moyens annuels d'approvisionnements et de clients de tous les groupes de sociétés qui doivent être pris en considération aux fins de cette répartition.

Cette répartition en pourcentage est calculée annuellement par la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [(commission nationale des marchés et de la concurrence)], conformément à la procédure et aux conditions fixées par voie réglementaire. À cette fin, cette même commission publie sur sa page Internet, au mois de novembre de chaque année, les informations relatives à l'année glissante antérieure et portant sur les moyennes annuelles du nombre d'approvisionnements connectés aux réseaux de distribution des sociétés de distribution et du nombre de clients des sociétés de commercialisation, ainsi que la liste des groupes de sociétés ou, le cas échéant, des sociétés qui satisfont au critère énoncé au premier alinéa du présent paragraphe.

La commission susvisée soumet avant le 1er décembre de chaque année une proposition de fixation des pourcentages de financement correspondant à chacune des sociétés mères, qu'il incombe au ministre de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme d'approuver par arrêté publié au *"Boletín Oficial del Estado"*.

En tout état de cause, les contributions que chacune desdites sociétés doit effectuer sont versées sur un compte spécifique de dépôt créé à cette fin par l'organisme liquidateur, qui est responsable de sa gestion. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Le 18 décembre 2014, E.ON, aux droits de laquelle a succédé Viesgo, a introduit devant le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) un recours contentieux administratif tendant à l'annulation du Real Decreto 968/2014, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social (décret royal 968/2014, relatif à la méthode de calcul des pourcentages dans le cadre de la répartition des montants à financer en ce qui concerne le chèque social), du 21 novembre 2014 (ci-après le « décret royal 968/2014 »).

8 E.ON a allégué l'incompatibilité avec la directive 2009/72 du régime de financement du chèque social, prévu à l'article 45, paragraphe 4, de la loi 24/2013 et mis en œuvre par les articles 2 et 3 du décret royal 968/2014.

9 Par un arrêt du 24 octobre 2016, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a fait droit au recours formé par E.ON et a jugé inapplicable ce régime de financement, au motif qu'il était incompatible avec l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72. Cette juridiction expose qu'elle s'est fondée sur les arrêts de la Cour du 20 avril 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205), et du 7 septembre 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637). En particulier, elle a estimé que les

motifs figurant dans ce dernier arrêt, qui concerne une réglementation nationale relative aux prix du gaz, étaient pleinement transposables au secteur de l'électricité, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94), et l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 étant comparables. Par conséquent, en vertu de la théorie de l'« acte éclairé », elle a décidé de ne pas saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle.

10 L'administration générale de l'État a introduit devant le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) un recours visant à garantir la protection des droits et des libertés fondamentaux *(recurso de amparo)* contre cet arrêt.

11 Le 26 mars 2019, ce dernier a accueilli le recours. Partant, il a annulé ledit arrêt, jugeant que le Tribunal Supremo (Cour suprême) avait violé le droit à un procès assorti de toutes les garanties, prévu à l'article 24, paragraphe 2, de la Constitution espagnole, en ayant écarté l'application de la réglementation interne au motif qu'elle était incompatible avec l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 sans avoir saisi au préalable la Cour d'une demande de décision préjudicielle. Il a également ordonné la reprise de la procédure contentieuse au stade précédant le prononcé de l'arrêt, afin que le Tribunal Supremo (Cour suprême) se prononce à nouveau. Il ressort de la décision de renvoi que le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a estimé que les conditions d'application de la théorie de l'« acte éclairé » n'étaient pas réunies en l'espèce et que, partant, le Tribunal Supremo (Cour suprême) n'était pas dispensé de l'obligation de poser une question préjudicielle.

12 En exécution de cet arrêt, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de soumettre à la Cour la présente demande de décision préjudicielle, exposant sous forme d'interrogations les motifs qui l'avaient amené à juger que la réglementation espagnole était incompatible avec la directive 2009/72.

13 Le Tribunal Supremo (Cour suprême) relève que le chèque social, prévu à l'article 45 de la loi 24/2013, a été conçu comme une prestation revêtant un caractère social marqué et ayant la nature d'une obligation de service public, destinée à protéger certains consommateurs d'électricité qui bénéficient du tarif de dernier recours et qui répondent à certaines caractéristiques sociales, de consommation et de pouvoir d'achat, en rapport avec le coût de l'électricité de leur logement habituel.

14 Cette juridiction indique qu'il ressort de l'exposé des motifs du Real decreto-ley 9/2013, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (décret-loi royal 9/2013, portant adoption de mesures urgentes afin de garantir la stabilité financière du système électrique), du 12 juillet 2013, qui a précédé la loi 24/2013, que le régime de financement du chèque social, prévu à l'article 45, paragraphe 4, de cette loi, obéit à l'objectif consistant à contribuer à la réduction nécessaire et urgente des coûts du système en imposant, à titre d'obligation de service public, la prise en charge du coût du chèque social par les sociétés mères des sociétés ou des groupes de sociétés exerçant des activités de production, de distribution et de commercialisation d'électricité et constituant des groupes verticalement intégrés. Selon le législateur national, le fait d'imposer une telle obligation à ces sociétés mères permettrait, même indirectement, de répartir cette charge entre les principales activités commerciales du secteur de l'électricité.

15 La juridiction de renvoi relève, à cet égard, que la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si de telles justifications répondent aux exigences prévues à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72, selon lesquelles les obligations de service public doivent, d'une part, être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et, d'autre part, garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux consommateurs nationaux.

16 Elle souligne qu'il est reproché au législateur national d'avoir décidé que, parmi les acteurs intervenant dans trois secteurs du réseau électrique – production, distribution et commercialisation – seuls les sociétés ou les groupes de sociétés qui exercent simultanément ces trois activités et qui constituent des groupes verticalement intégrés assument le coût du financement de cette obligation de service public, alors que sont exonérés de cette charge l'ensemble des sociétés ou des groupes de sociétés dont l'activité est limitée à un seul ou même deux de ces secteurs.

17 Il ressortirait de l'Orden IET/350/2014, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (arrêté IET/350/2014, fixant les répartitions en pourcentage des montants à financer au titre du chèque social pour l'année 2014), du 7 mars 2014, qui a identifié les entités concernées et fixé les répartitions en pourcentage des montants à financer au titre du chèque social pour l'année 2014, que seuls cinq groupes de sociétés ou sociétés se voient attribuer des coefficients ou des pourcentages significatifs, lesquels comportent en outre des différences notables [Endesa SA (41,612696 %), Iberdrola SA (38,474516 %), Gas Natural SDG SA (14,185142 %), Hidroeléctrica del Cantábrico (2,649114) et E.ON (2,368956 %)]. Il en résulterait que, à elles seules, ces cinq sociétés contribuent à hauteur de 99,290424 % au financement du chèque social, alors que les 23 sociétés restantes identifiées se voient attribuer des coefficients sensiblement réduits, tous nettement inférieurs à 1 %.

18 Par ailleurs, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'éventuelle violation du principe de proportionnalité par la réglementation nationale en cause au principal, dès lors que l'obligation de financer le chèque social est instaurée non pas à titre exceptionnel ou avec une portée temporelle limitée, mais indéfiniment et sans contrepartie ni aucune mesure compensatoire.

19 C'est dans ces conditions que le Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Conformément à la jurisprudence de la Cour issue, notamment, des arrêts du 20 avril 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205), et du 7 septembre 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), une réglementation nationale telle que celle énoncée à l'article 45, paragraphe 4, de la [loi 24/2013], mis en œuvre ultérieurement par les articles 2 et 3 du [décret royal 968/2014], en vertu de laquelle le financement du chèque social est mis à la charge de certains acteurs du réseau électrique (les sociétés mères des groupes de sociétés ou, le cas échéant, les sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation de l'électricité), est-elle compatible avec les exigences établies à l'article 3, paragraphe 2, de la directive [2009/72], sachant que certaines de ces entités concernées ont un poids spécifique très faible dans l'ensemble du secteur, et alors que sont exemptés de cette charge d'autres sociétés ou groupes de sociétés pouvant être mieux placés pour assumer ce coût, soit en raison de leur chiffre d'affaires, soit du fait de leur importance relative dans l'un des secteurs d'activité, soit parce qu'ils exercent simultanément et de manière intégrée deux de ces activités ?

2) Une réglementation nationale en vertu de laquelle l'obligation de financement du chèque social n'est pas instaurée à titre exceptionnel ou avec une portée temporelle limitée, mais indéfiniment et sans contrepartie ni aucune mesure compensatoire, est-elle ou non compatible avec l'exigence de proportionnalité énoncée à l'article 3, paragraphe 2, de la directive [2009/72] ? »

Sur la compétence de la Cour et la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

20 Viesgo, Iberdrola et Endesa considèrent, en substance, que, eu égard aux circonstances ayant donné lieu à la demande de décision préjudicielle ainsi qu'aux indications fournies par la juridiction de renvoi, la Cour devrait soit se déclarer incompétente soit considérer cette demande comme irrecevable. Elles estiment, en particulier, que les motifs qui ont conduit la juridiction de renvoi à présenter cette demande ne relèvent pas du droit de l'Union, cette juridiction s'étant estimée tenue, en vertu d'une procédure et d'une jurisprudence nationales, de poser une question préjudicielle alors qu'elle n'aurait pas de doutes en l'espèce sur l'interprétation, ce qui porterait atteinte à la primauté et à l'efficacité du droit de l'Union.

21 La juridiction de renvoi indique que le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a annulé l'arrêt qu'elle a prononcé le 24 octobre 2016 en considérant qu'elle avait insuffisamment exposé les motifs pour lesquels elle avait eu recours à la théorie de l'« acte éclairé ». Toutefois, elle estime que le véritable motif de cette annulation consiste dans le fait que le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) applique aux décisions des juridictions nationales un critère de contrôle différent, et plus strict, en matière d'interprétation et d'application du droit de l'Union, lorsque ces juridictions écartent l'application d'une loi nationale au motif qu'elles la jugent contraire au droit de l'Union, que lorsqu'elles décident que la réglementation nationale est conforme à ce droit.

22 Sans qu'il soit besoin d'examiner la conformité avec le droit de l'Union de la pratique judiciaire du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) évoquée par la juridiction de renvoi, il convient de constater, premièrement, que la demande de décision préjudicielle porte sur une règle du droit de l'Union, à savoir l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72, pour l'interprétation de laquelle la Cour est compétente.

23 Deuxièmement, il résulte de la jurisprudence constante de la Cour qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation ou la validité d'une règle du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Il s'ensuit que les questions posées par les juridictions nationales bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît que l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, si le problème est de nature hypothétique ou encore si la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile auxdites questions (arrêt du 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, point 73 ainsi que jurisprudence citée).

24 En l'occurrence, tout d'abord, les questions préjudicielles présentent un rapport évident avec l'objet du litige au principal dès lors que, par celles-ci, la juridiction de renvoi cherche à déterminer si les dispositions nationales dont la légalité est contestée devant elle sont

compatibles avec les obligations que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 impose aux États membres dans le secteur de l'électricité. Ensuite, il n'apparaît pas que le problème qu'elle soulève soit hypothétique. Enfin, cette juridiction a exposé dans la demande de décision préjudicielle suffisamment d'éléments de droit et de fait pour permettre à la Cour de répondre à ces questions de façon utile.

25 Il convient, à cet égard, d'ajouter que, contrairement à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302), invoqué par certaines des parties au principal, cette demande répond à un besoin objectif inhérent à la solution d'un contentieux devant la juridiction de renvoi.

26 Troisièmement, il y a lieu de rappeler qu'il n'est nullement interdit à une juridiction nationale de poser à la Cour des questions préjudicielles dont, selon l'opinion d'une des parties au principal, la réponse ne laisse place à aucun doute raisonnable. Ainsi, même à supposer que tel soit le cas, la demande de décision préjudicielle comportant de telles questions ne devient pas pour autant irrecevable (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2020, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, point 45 ainsi que jurisprudence citée).

27 Par conséquent, il résulte des considérations qui précèdent que la Cour est compétente pour répondre à la demande de décision préjudicielle et que celle-ci est recevable.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

28 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le coût d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit uniquement mis à la charge des sociétés mères des groupes de sociétés ou, le cas échéant, des sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation d'électricité.

29 À cet égard, il convient de préciser que la mesure en cause au principal consiste en l'obligation de verser une contribution financière qui permet de couvrir le coût du chèque social, ce dernier consistant en une réduction réglementée de la facture de consommation d'électricité que les entreprises de commercialisation sont tenues d'appliquer en faveur de certains consommateurs qualifiés de « vulnérables ». Le montant de cette réduction correspond à la différence entre la valeur du prix volontaire de l'électricité destiné aux petits consommateurs et un tarif réduit, dénommé « tarif de dernier recours », fixé par une autorité publique.

30 En premier lieu, il convient d'examiner si cette contribution financière obligatoire constitue une obligation de service public, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 et entre, ainsi, dans le champ d'application de cette disposition.

31 Premièrement, la Cour a jugé que la notion d'« obligations de service public », au sens de cette disposition, correspond à des mesures d'intervention publique dans le fonctionnement du marché de l'électricité, qui imposent à des entreprises du secteur de l'électricité, aux fins de la poursuite d'un intérêt économique général, d'agir sur ce marché sur la base de critères imposés par les autorités publiques. La liberté de ces entreprises d'agir sur ledit marché est ainsi limitée,

en ce sens que, au regard de leur seul intérêt commercial, ces entreprises n'auraient pas fourni certains biens ou services, ou ne les auraient pas fournis dans la même mesure ou dans les mêmes conditions (arrêt du 19 décembre 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, point 45).

32 Eu égard à cette définition, il importe de constater que l'obligation, pesant, en l'occurrence, sur les entreprises de commercialisation, de fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, correspond à une obligation de service public, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72.

33 En effet, d'une part, ces entreprises sont dans l'obligation d'agir elles-mêmes pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général de protection des consommateurs vulnérables qui est poursuivi par le législateur national ayant imposé le chèque social et qui reflète un objectif poursuivi par le législateur de l'Union, ainsi qu'il ressort des considérants 45, 50 et 53 de la directive 2009/72. D'autre part, la liberté de ces entreprises d'agir sur le marché de l'électricité se trouve limitée dès lors que, au regard de leur seul intérêt commercial, elles n'auraient pas fourni l'électricité aux consommateurs en question ou ne l'auraient pas fournie au même prix.

34 Deuxièmement, il ressort de l'article 45, paragraphe 4, premier alinéa, de la loi 24/2013 que le coût du chèque social est pris en charge par les sociétés mères de groupes de sociétés ou, le cas échéant, par les sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation de l'électricité.

35 Conformément au deuxième alinéa de cet article 45, paragraphe 4, la répartition en pourcentage des montants à financer est calculée, pour chaque groupe de sociétés, sur la base du rapport entre un terme qui résulte de la somme des moyennes annuelles du nombre d'approvisionnements connectés aux réseaux de distribution des sociétés de distribution et du nombre de clients des sociétés de commercialisation auquel le groupe participe, et un autre terme qui correspond à la somme de tous les montants moyens annuels d'approvisionnements et de clients de tous les groupes de sociétés qui doivent être pris en considération aux fins de cette répartition.

36 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la répartition en pourcentage des montants à financer est donc fonction à la fois du nombre d'approvisionnements connectés aux réseaux de distribution des sociétés concernées et du nombre de clients auxquels l'activité de commercialisation est fournie par ces sociétés.

37 Il découle ainsi de l'article 45, paragraphe 4, premier et deuxième alinéas, de la loi 24/2013 que toutes les sociétés mères de groupe de sociétés et toutes les sociétés visées par cette disposition, sur lesquelles pèse la charge de financer le chèque social, exercent, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une société appartenant à un tel groupe de sociétés, l'activité de commercialisation d'électricité et sont donc tenues d'appliquer la réduction sur le prix de l'électricité aux consommateurs vulnérables découlant dudit chèque social. Le système ainsi prévu par le législateur espagnol impose donc une obligation de service public dont le coût est répercuté sur une partie des sociétés et des groupes de sociétés chargés de fournir un tel service.

38 Troisièmement, il ressort de l'article 45, paragraphe 4, cinquième alinéa, de la loi 24/2013 que les contributions que chacune desdites sociétés doit effectuer en vertu de l'obligation financière relative au chèque social sont versées sur un compte spécifique de dépôt créé à cette fin par

l'organisme liquidateur, qui est responsable de sa gestion. À cet égard, ainsi que l'a indiqué le gouvernement espagnol dans sa réponse aux questions écrites de la Cour, une telle obligation a pour seul objet de financer le chèque social.

39 Il résulte ainsi de ces éléments que le produit de ces contributions est affecté exclusivement au financement du chèque social. Le coût de ce dernier détermine le montant total qui devra être prélevé, au moyen de cette contribution financière, auprès des entreprises d'électricité devant assumer celle-ci. Il s'ensuit que l'examen de la conformité aux règles de la directive 2009/72 de l'obligation de service public que constitue le chèque social ne saurait être distingué de celui de la contribution financière qui constitue son mode de financement (voir, par analogie, arrêt du 10 novembre 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commission, C-449/14 P, EU:C:2016:848, points 67 et 68).

40 Il en découle que l'obligation de service public imposée par le chèque social est composée de deux éléments, à savoir, d'une part, la réduction sur le prix de l'électricité fournie à certains consommateurs vulnérables et, d'autre part, la contribution financière visant à couvrir le coût de cette réduction de prix, qui sont indissociablement liés.

41 Par conséquent, il convient de considérer que la contribution financière obligatoire en cause au principal, en tant qu'elle fait partie intégrante de l'obligation de service public relative au chèque social, entre dans le champ d'application de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72.

42 En second lieu, il convient de rappeler que, en vertu de cette disposition, en tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité FUE, en particulier de l'article 106 TFUE, les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement. Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires, ainsi que vérifiables et doivent garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux consommateurs nationaux.

43 À cet égard, il y a lieu de relever, à titre liminaire, que, dès lors que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 et l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73 sont, en substance, identiques et que ces deux directives ont pour objectif principal, ainsi que l'indique la Commission européenne, d'harmoniser le cadre juridique de leur secteur économique réglementé respectif afin de garantir un marché intérieur entièrement ouvert et concurrentiel, la jurisprudence de la Cour concernant cette dernière disposition est transposable audit article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72.

44 Ceci étant posé, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que, bien qu'une intervention étatique sur la fixation du prix de l'électricité constitue une entrave à la réalisation d'un marché de l'électricité concurrentiel, cette intervention peut néanmoins être admise dans le cadre de la directive 2009/72 si trois conditions sont respectées. Premièrement, ladite intervention doit poursuivre un objectif d'intérêt économique général, deuxièmement, elle doit respecter le principe de proportionnalité et, troisièmement, les obligations de service public qu'elle prévoit doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux consommateurs (voir, par analogie, arrêts du 7 septembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, point 36, ainsi que du 30 avril 2020, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, point 56).

45 S'agissant de cette dernière condition, en particulier de l'exigence selon laquelle les obligations de service public ne doivent pas être discriminatoires, seule en cause dans le cadre de la première question posée, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 permet d'imposer des obligations de service public de manière générale « aux entreprises du secteur de l'électricité » et non à certaines entreprises en particulier. Dans ce cadre, le système de désignation des entreprises chargées d'obligations de service public ne peut exclure a priori aucune des entreprises opérant dans le secteur de l'électricité. Dès lors, toute différence de traitement éventuelle doit être objectivement justifiée (voir, par analogie, arrêts du 7 septembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, point 71, ainsi que du 30 avril 2020, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, point 80).

46 Ainsi, dans la mesure où, bien que l'obligation de service public relative au chèque social soit imposée à toutes les entreprises d'électricité qui commercialisent l'électricité sur le marché espagnol, la charge financière de cette obligation, visant à couvrir les coûts de la réduction du prix de l'électricité prévue par le chèque social, n'affecte pas toutes ces entreprises d'électricité, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la différenciation opérée entre les entreprises qui doivent supporter le poids de cette charge et celles qui en sont exemptées est objectivement justifiée (voir, par analogie, arrêt du 30 avril 2020, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, point 82 ainsi que jurisprudence citée).

47 À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que le législateur national a considéré que la prise en charge de ce coût par les sociétés mères des groupes de sociétés ou, le cas échéant, par les sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation de l'électricité permet, même indirectement, de répartir cette charge entre les principales activités commerciales du secteur de l'électricité et de minimiser ainsi les conséquences économiques du coût que représente l'obligation de service public relative au chèque social.

48 Or, au regard de l'objectif ainsi poursuivi de répartition de ladite charge, la juridiction de renvoi considère que la contribution financière en cause au principal est discriminatoire, méconnaissant ainsi les prescriptions de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72.

49 En effet, selon ladite juridiction, certaines des sociétés concernées par cette contribution ont un poids spécifique très faible dans l'ensemble du secteur espagnol de l'électricité, alors que sont exemptés de ladite contribution d'autres sociétés ou groupes de sociétés pouvant être mieux placés pour assumer cette dernière, soit en raison de leur chiffre d'affaires, soit du fait de leur importance relative dans l'un des secteurs d'activité, soit parce qu'ils exercent simultanément et de manière intégrée deux des activités de production, de distribution et de commercialisation d'électricité.

50 Il y a lieu, à cet égard, de relever que le critère de différenciation choisi par le législateur national n'est pas objectivement justifié dans la mesure où, en principe, au regard de l'objectif poursuivi par ce législateur consistant à répartir le coût du chèque social entre les principales activités commerciales du secteur de l'électricité, toutes les entreprises qui exercent au moins l'une de ces activités principales devraient contribuer à financer un tel coût.

51 En particulier, au regard d'un tel objectif, la différence entre les sociétés exerçant les trois activités de production, de distribution et de commercialisation de l'électricité et celles n'exerçant que cette dernière activité et l'une des deux autres activités, s'agissant de leur capacité respective d'assumer le coût financier induit par le chèque social, n'apparaît pas clairement. À cet égard, la juridiction de renvoi indique que, dans le cadre de la procédure au principal, le représentant de

l'Administración del Estado (administration de l'État, Espagne) a reconnu que l'intégration des activités de production et de commercialisation d'électricité favorise également les synergies et les économies d'échelle.

52 Dans ces conditions, si, ainsi que l'indique le gouvernement espagnol, le régime de prise en charge financière du chèque social revient à faire peser plus de 99 % du coût de ce dernier sur les cinq plus importants opérateurs du marché espagnol de l'électricité, il n'en demeure pas moins que le critère choisi par le législateur national afin de distinguer entre les sociétés devant assumer, à un niveau plus ou moins important, ce coût et celles qui en sont totalement exemptées conduit à une différence de traitement qui n'est pas objectivement justifiée entre les différentes sociétés opérant sur ce marché.

53 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le coût d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit uniquement mis à la charge des sociétés mères des groupes de sociétés ou, le cas échéant, des sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation d'électricité, dès lors que ce critère, choisi par le législateur national afin de distinguer entre les sociétés devant assumer ce coût et celles qui en sont totalement exemptées, conduit à une différence de traitement qui n'est pas objectivement justifiée entre les différentes sociétés opérant sur ce marché.

Sur la seconde question

54 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le régime de financement d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit instauré sans limite temporelle et sans mesure compensatoire.

55 En premier lieu, il convient de déterminer si l'absence de limitation temporelle du régime de financement d'une telle obligation de service public méconnaît le principe de proportionnalité. Ainsi qu'il a été rappelé au point 44 du présent arrêt, le respect de ce principe figure au nombre des conditions permettant d'admettre une intervention étatique sur la fixation du prix de l'électricité dans le cadre de la directive 2009/72. La Cour a jugé que cette intervention ne peut porter atteinte à la libre fixation du prix que dans la mesure strictement nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général qui est poursuivi et, par conséquent, durant une période limitée dans le temps. Cela implique le réexamen périodique de la nécessité de ladite intervention (voir, par analogie, arrêt du 20 avril 2010, Federutility e.a., C-265/08, EU:C:2010:205, points 33 ainsi que 35).

56 À cet égard, il incombe aux juridictions nationales d'examiner si et dans quelle mesure l'administration est soumise, en vertu du droit national, à une obligation de réexamen périodique et suffisamment fréquent de la nécessité et des modalités de son intervention sur le prix de l'électricité, en fonction de l'évolution du secteur de l'électricité (voir, par analogie, arrêt du 30 avril 2020, Overgas Mrezhi et Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, point 71).

57 Toutefois, cette obligation de réexamen périodique ne concerne que le caractère nécessaire de l'intervention sur les prix de l'électricité, ainsi que les modalités d'une telle intervention. Elle ne porte pas, en revanche, sur le régime de financement de cette mesure d'intervention sur les prix, à

savoir, en l'occurrence, le chèque social. En effet, ce régime de financement constitue, certes, un élément indissociablement lié à la mesure d'intervention sur les prix, mais qui n'affecte pas de manière autonome les prix de l'électricité. En outre, c'est bien la mesure d'intervention sur les prix, et non pas ledit régime de financement, qui vise à atteindre l'objectif d'intérêt économique général au regard duquel il convient de vérifier le respect du principe de proportionnalité en fonction de l'évolution du secteur de l'électricité.

58 Par conséquent, s'il ressort de la réponse à la première question que le régime de financement d'une obligation de service public, consistant en une obligation de fourniture d'électricité à prix réduit, doit respecter le principe de non-discrimination, prévu à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72, l'exigence tenant au respect du principe de proportionnalité, qui découle de la jurisprudence de la Cour relative à cette disposition, ne saurait, en revanche, être interprétée en ce sens que les États membres sont tenus de réexaminer de manière périodique et fréquente un tel régime de financement.

59 En second lieu, s'agissant de l'absence de mesures compensatoires, il convient, d'une part, de constater que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 ne contient aucune mention d'une éventuelle obligation de compensation lorsque les États membres imposent aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public au titre de cette disposition. D'autre part, conformément à l'article 3, paragraphe 6, de la directive 2009/72, lorsqu'une compensation financière, d'autres formes de compensation ou des droits exclusifs offerts par un État membre pour l'accomplissement des obligations visées aux paragraphes 2 et 3 de cet article 3 sont octroyés, c'est d'une manière non discriminatoire et transparente.

60 Il découle ainsi de l'article 3, paragraphes 2 et 6, de la directive 2009/72 que les États membres ne sont pas tenus d'accorder une compensation financière lorsqu'ils décident d'imposer des obligations de service public, au titre de cet article 3, paragraphe 2. Il en va nécessairement de même en ce qui concerne le régime de financement de ces obligations, qui, ainsi que cela ressort de l'examen de la première question, fait partie de celles-ci. Par conséquent, l'absence d'une telle compensation dans le cadre du régime de financement d'une obligation de service public n'est pas en soi contraire à cette dernière disposition.

61 Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que le régime de financement d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit instauré sans limite temporelle et sans mesure compensatoire.

Sur les dépens

62 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le coût d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit uniquement mis à la charge des sociétés mères des groupes de sociétés ou, le cas échéant, des sociétés qui exercent simultanément les activités de production, de distribution et de commercialisation d'électricité, dès lors que ce critère, choisi par le législateur national afin de distinguer entre les sociétés devant assumer ce coût et celles qui en sont totalement exemptées, conduit à une différence de traitement qui n'est pas objectivement justifiée entre les différentes sociétés opérant sur ce marché.**

2) **L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que le régime de financement d'une obligation de service public, consistant à fournir de l'électricité à tarif réduit à certains consommateurs vulnérables, soit instauré sans limite temporelle et sans mesure compensatoire.**

Signatures