Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

18 décembre 2025 *

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Règlement (UE) 2022/1854 – Intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie – Article 2, points 5 et 9 – Articles 6 à 8 – Plafond sur les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité utilisant certaines sources d'énergie – Détermination des "recettes issues du marché" – Réglementation nationale prévoyant le recours à des présomptions soit irréfragables, soit réfragables au moyen d'autres présomptions – Principe de proportionnalité – Article 22, paragraphe 2, sous c) – Période d'application des articles 6 à 8 de ce règlement – Application d'une mesure de plafonnement des recettes pour une période antérieure à celle prévue par ledit règlement, en vertu d'une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur du même règlement – Principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union – Principe de coopération loyale »

Dans l'affaire C-633/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la cour d'appel de Bruxelles (Belgique), par décision du 18 octobre 2023, parvenue à la Cour le 23 octobre 2023, dans la procédure

Electrabel SA,

Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL,

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL,

Wind4Wallonia 2 SA,

Luminus SA,

EDF Belgium SA,

ActiVent Wallonie SCRL,

Eol'Wapi SA,

Lumiwind SC,

Luminus Wind Together SC

* Langue de procédure : le français.

contre

Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG),

en présence de :

État belge,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis (rapporteur), président de chambre, MM. M. Condinanzi et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Electrabel SA, par M^e^ X. Taton, avocat, et M^e^ H. Vanhulle, advocaat,

– pour Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL, Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL et Wind4Wallonia 2 SA, par M^e^ D. Verhoeven, avocat,

– pour Luminus SA, EDF Belgium SA, ActiVent Wallonie SCRL, Eol'Wapi SA, Lumiwind SC et Luminus Wind Together SC, par M^e^ D. Verhoeven, avocat,

– pour la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG), par M^es^ G. Block, M. Vandersmissen et K. Wauters, advocaten,

– pour le gouvernement belge, par M. P. Cottin, M^mes^ M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents, assistés de M^es^ K. Decroix et B. Martel, advocaten,

– pour le gouvernement hellénique, par M. K. Boskovits et M^me^ C. Kokkosi, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^me^ O. Beynet et M. T. Scharf, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 février 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 6 à 8 et 22 du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil, du 6 octobre 2022, sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (JO 2022, L 261 I, p. 1), lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9, de ce règlement, avec l'article 6 TUE, avec l'article 288 TFUE ainsi qu'avec les principes de proportionnalité, de primauté, d'effectivité et de coopération loyale.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de trois litiges opposant, premièrement, Electrabel SA, deuxièmement, Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazières ASBL, Organizatie voor Duurzame Energie Vlaanderen ASBL ainsi que Wind4Wallonia 2 SA (ci-après, prises ensemble, « FEBEG e.a. ») et, troisièmement, Luminus SA, EDF Belgium SA, ActiVent Wallonie SCRL, Eol'Wapi SA, Lumiwind SC ainsi que Luminus Wind Together SC (ci-après, prises ensemble, « Luminus e.a. ») (ci-après, toutes prises ensemble, les « requérantes au principal ») à la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) (Belgique) au sujet de la légalité de la décision de cette dernière, du 28 février 2023, portant sur le modèle de déclaration à introduire par les débiteurs du prélèvement instauré dans le cadre du plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité (ci-après la « décision du 28 février 2023 »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le traité UE

3 Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, TUE :

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union [européenne] et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

4 L'article 6 TUE dispose :

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [(ci-après la "Charte")], laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions

constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

Le traité FUE

5 L'article 288, deuxième alinéa, TFUE est ainsi libellé :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

Le règlement 2022/1854

6 Les considérants 1, 5, 28, 30 et 37 du règlement 2022/1854 énonçaient :

« (1) Des prix très élevés ont été observés sur les marchés de l'électricité depuis septembre 2021. [...] L'escalade de la guerre d'agression menée par la [Fédération de] Russie contre l'Ukraine [...], depuis février 2022, a entraîné une baisse sensible de l'approvisionnement en gaz. La guerre d'agression menée par la [Fédération de] Russie contre l'Ukraine a également suscité des incertitudes quant à l'approvisionnement en autres matières premières [...] utilisées par les centrales électriques. Cela a entraîné d'importantes nouvelles augmentations et une volatilité accrue du prix de l'électricité.

[...]

(5) Tous les États membres ont été affectés par la crise énergétique actuelle, bien que dans une mesure différente. [...]

[...]

(28) [...] l'augmentation extrême et durable des prix observée depuis février 2022 est très différente d'une situation de marché normale caractérisée par des hausses occasionnelles des prix. [...]

[...]

(30) Le plafond sur les recettes issues du marché devrait être fixé en fonction des recettes du marché plutôt que des recettes totales de production [...], afin qu'il n'ait pas d'incidence significative sur la rentabilité initiale escomptée d'un projet. Quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle les échanges d'électricité ont lieu, le plafond sur les recettes issues du marché devrait s'appliquer uniquement aux recettes du marché qui ont été réalisées. Cela est nécessaire pour éviter de nuire aux producteurs qui ne bénéficient pas réellement des prix élevés actuels de l'électricité parce qu'ils ont couvert leurs recettes contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité. Par conséquent, dans la mesure où des obligations contractuelles existantes ou futures [...] généreraient des recettes provenant de la production d'électricité allant jusqu'au niveau du plafond sur les recettes issues du marché, les recettes en question ne devraient pas être affectées par le présent règlement. [...]

[...]

(37) Afin de garantir l'application effective du plafond sur les recettes issues du marché, les producteurs, les intermédiaires et les acteurs du marché concernés devraient fournir les données nécessaires aux autorités compétentes des États membres et, le cas échéant, aux gestionnaires de réseau et aux opérateurs désignés du marché de l'électricité. Compte tenu du grand nombre de transactions pour lesquelles les autorités compétentes des États membres doivent veiller à l'application du plafond sur les recettes issues du marché, ces autorités devraient pouvoir recourir à des estimations raisonnables pour calculer le plafond sur les recettes issues du marché. »

7 Aux termes de l'article 1er de ce règlement, intitulé « Objet et champ d'application » :

« Le présent règlement instaure une intervention d'urgence destinée à atténuer les effets des prix élevés de l'énergie au moyen de mesures exceptionnelles, ciblées et limitées dans le temps. Ces mesures visent à réduire la consommation d'électricité, à introduire un plafonnement des recettes issues du marché que certains producteurs tirent de la production d'électricité et à les redistribuer de manière ciblée aux clients finals d'électricité, [...] »

8 L'article 2 dudit règlement, intitulé « Définitions », était libellé comme suit :

« Aux fins du présent règlement, [...] on entend également par :

[...]

5) "recettes issues du marché" : les revenus réalisés qu'un producteur perçoit en échange de la vente et de la fourniture d'électricité dans l'Union, quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle cet échange a lieu, y compris les contrats d'achat d'électricité et d'autres opérations de couverture contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité, à l'exclusion de toute aide accordée par les États membres ;

[...]

9) "recettes excédentaires" : une différence positive entre les recettes que les producteurs tirent du marché par [mégawattheure (MWh)] d'électricité et le plafond sur les recettes issues du marché de 180 [euros] par MWh d'électricité prévu à l'article 6, paragraphe 1 ;

[...] »

9 L'article 6 du même règlement, intitulé « Plafond obligatoire sur les recettes issues du marché », prévoyait :

« 1. Les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité à partir des sources visées à l'article 7, paragraphe 1, sont plafonnées à un maximum de 180 [euros] par MWh d'électricité produite.

2. Les États membres veillent à ce que le plafond sur les recettes issues du marché s'applique à toutes les recettes issues du marché obtenues par les producteurs et, le cas échéant, par les intermédiaires participant aux marchés de gros de l'électricité au nom des producteurs, indépendamment de l'échéance de la transaction et du fait que l'électricité soit échangée dans un cadre bilatéral ou sur un marché centralisé.

3. Les États membres mettent en place des mesures efficaces pour empêcher tout contournement des obligations incombant aux producteurs en vertu du paragraphe 2. Ils veillent notamment à ce que le plafond sur les recettes issues du marché soit appliqué de manière effective lorsque les producteurs sont contrôlés, ou partiellement détenus, par d'autres entreprises, en particulier lorsqu'ils font partie d'une entreprise verticalement intégrée.

4. Les États membres décident d'appliquer le plafond sur les recettes issues du marché lors du règlement de l'échange d'énergie ou par la suite.

5. La Commission [européenne] fournit des orientations aux États membres pour la mise en œuvre du présent article. »

10 L'article 7 du règlement 2022/1854, intitulé « Application du plafond sur les recettes issues du marché aux producteurs d'électricité », disposait :

« 1. Le plafond sur les recettes issues du marché prévu à l'article 6 s'applique aux recettes issues du marché provenant de la vente d'électricité produite à partir des sources suivantes :

a) énergie éolienne ;

b) énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) ;

c) énergie géothermique ;

d) hydroélectricité sans réservoir ;

e) combustibles issus de la biomasse (combustibles solides ou gazeux issus de la biomasse), à l'exclusion du biométhane ;

f) déchets ;

g) énergie nucléaire ;

h) lignite ;

i) produits à base de pétrole brut ;

j) tourbe.

2. Le plafond sur les recettes issues du marché prévu à l'article 6, paragraphe 1, ne s'applique pas aux projets de démonstration ni aux producteurs dont les recettes par MWh d'électricité produite sont déjà plafonnées à la suite de mesures étatiques ou publiques non adoptées en vertu de l'article 8.

3. Les États membres peuvent, en particulier dans les cas où l'application du plafond sur les recettes issues du marché prévu à l'article 6, paragraphe 1, entraîne une charge administrative importante, décider que le plafond en question ne s'applique pas aux producteurs produisant de l'électricité au moyen d'installations de production d'électricité d'une puissance installée maximale de 1 MW. [...]

[...]

6. Les producteurs, les intermédiaires et les acteurs du marché concernés, ainsi que les gestionnaires de réseau le cas échéant, fournissent aux autorités compétentes des États membres et, le cas échéant, aux gestionnaires de réseau et aux opérateurs désignés du marché de l'électricité, toutes les données nécessaires à l'application de l'article 6, y compris en ce qui concerne l'électricité produite et les recettes issues du marché qui y sont liées, indépendamment de l'échéance de la transaction et du fait que l'électricité soit échangée dans un cadre bilatéral, au sein de la même entreprise ou sur un marché centralisé. »

11 Aux termes de l'article 8 de ce règlement, intitulé « Mesures nationales en cas de crise » :

« 1. Les États membres peuvent :

a) maintenir ou introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché obtenues par les producteurs générant de l'électricité à partir des sources énumérées à l'article 7, paragraphe 1, y compris la possibilité d'effectuer une distinction entre les technologies, ainsi que les recettes issues du marché perçues par d'autres acteurs du marché, y compris ceux qui négocient les échanges d'électricité ;

[...]

c) maintenir ou introduire des mesures nationales visant à limiter les recettes issues du marché perçues par les producteurs générant de l'électricité à partir de sources ne figurant pas à l'article 7, paragraphe 1 ;

[...]

2. Les mesures visées au paragraphe 1, conformément au présent règlement :

a) sont proportionnées et non discriminatoires ;

b) ne compromettent pas les signaux d'investissement ;

c) font en sorte que les coûts d'investissements et de fonctionnement soient couverts ;

d) ne faussent pas le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité et, en particulier, n'affectent pas l'ordre de préséance économique ni la formation des prix sur le marché de gros ;

e) sont compatibles avec le droit de l'Union. »

12 L'article 22 dudit règlement, intitulé « Entrée en vigueur et application », prévoyait :

« 1. Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

2. Sans préjudice de l'obligation d'assurer la répartition des recettes excédentaires conformément à l'article 10 et d'utiliser le produit de la contribution de solidarité temporaire conformément à l'article 17, et sans préjudice de l'obligation de rendre compte visée à l'article 20, paragraphe 2, le présent règlement s'applique jusqu'au 31 décembre 2023, sous réserve de ce qui suit :

[...]

c) les articles 6, 7, et 8 s'appliquent du 1er décembre 2022 au 30 juin 2023 ;

[...] »

Le droit belge

La loi électricité

13 L'article 22 ter de la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité, du 29 avril 1999 (*Moniteur belge* du 11 mai 1999, p. 16264), dans sa rédaction issue de la loi modifiant la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité et introduisant un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité, du 16 décembre 2022 (*Moniteur belge* du 22 décembre 2022, p. 98819), applicable au litige au principal (ci-après la « loi électricité »), prévoit :

« §1er. Le présent article instaure un plafond sur les recettes issues du marché des producteurs d'électricité, par un prélèvement au profit de l'État sur les recettes excédentaires réalisées entre le 1er août 2022 et le 30 juin 2023 par les débiteurs visés au paragraphe 2.

§2. Le prélèvement est dû par :

1° toute personne physique ou morale ayant, pendant la période visée au paragraphe 1er, injecté de l'électricité sur le réseau de transport, un réseau ayant une fonction de transport, un réseau (fermé) de distribution, un réseau fermé industriel, un réseau de traction ferroviaire ou une ligne directe, au moyen d'une installation de production d'électricité située en Belgique relevant d'une des technologies énumérées à l'article 7[, paragraphe 1,] du règlement [2022/1854], d'une puissance installée minimale de 1 MW ;

2° tout exploitant nucléaire [...] ;

3° toute société contributive [...] ;

4° tout propriétaire de la centrale nucléaire visée à l'article 4/1 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité [*Moniteur belge* du 28 février 2003, p. 9879].

Par dérogation à l'alinéa 1er, le prélèvement n'est pas dû par les communautés énergétiques citoyennes et les communautés d'énergie renouvelable, ou les communautés équivalentes visées par les législations régionales, à condition que les recettes excédentaires soient directement transférées aux consommateurs qui sont membres de ces communautés.

§3. Le prélèvement dû par le débiteur visé au paragraphe 2 est égal à 100 pour cent des recettes excédentaires.

Les recettes excédentaires représentent la différence positive entre les recettes issues du marché et le plafond sur les recettes issues du marché tel que fixé conformément au paragraphe 4, calculées pour chaque transaction de vente d'électricité en MWh livrés au cours de la période visée au paragraphe 1er, et par installation de production d'électricité située en Belgique relevant d'une des technologies énumérées à l'article 7[, paragraphe 1,] du règlement [2022/1854], d'une puissance installée minimale de 1 MW.

Les recettes excédentaires sont présumées nulles lorsque l'électricité vendue sur le marché a été produite par une installation de production d'électricité qui se voit appliquer un mécanisme d'aide à la production au terme duquel les recettes issues du marché sont plafonnées par une autorité compétente.

§4. Le plafond sur les recettes issues du marché est de 130 euros par MWh d'électricité.

[...]

§5. Les recettes issues du marché sont les revenus réalisés, pour chaque transaction, par le débiteur visé au paragraphe 2 en échange de la vente et de la livraison d'électricité au cours de la période visée au paragraphe 1er, quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle cet échange a lieu, y compris les contrats d'achat d'électricité et d'autres opérations de couverture contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité, à l'exclusion de toute aide ou subside accordé[(e)] par une autorité publique.

Pour la détermination des recettes issues du marché visées à l'alinéa 1er, les présomptions suivantes sont d'application :

1° pour les centrales nucléaires visées par la loi du 11 avril 2003 sur la contribution de répartition [*Moniteur belge* du 15 juillet 2003, p. 37954], les recettes issues du marché sont calculées par installation conformément à la section 3 de l'annexe à la loi du 11 avril 2003 sur la contribution de répartition, telle que modifiée par la loi du 25 décembre 2016 portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité [*Moniteur belge* du 29 décembre 2016, p. 90988], étant entendu que :
   a) le volume d'électricité vendu à terme est considéré avoir fait l'objet d'une transaction par jour où une cotation journalière d'un produit *baseload* calendrier a été publiée par la plateforme d'échange de blocs d'énergie visée dans la section 3 précitée ;
   b) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure pour le volume horaire concerné ;

2° pour la centrale nucléaire visée par l'article 4/1 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, les recettes issues du marché sont calculées conformément à l'article 4/1, § 2, alinéa 3, de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, étant entendu que :

a) le volume d'électricité vendu à terme est considéré avoir fait l'objet d'une transaction lors du premier jour ouvrable de chaque mois où une cotation journalière d'un produit *baseload* calendrier a été publiée par la plateforme d'échange de blocs d'énergie considérée dans le cadre de l'application de l'article 4/1 précité ;
b) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure pour le volume horaire concerné ;

3° pour les installations de production non visées aux 1° et 2° et dont la production est couverte par un contrat d'achat d'électricité, les recettes issues du marché sont calculées conformément aux termes de ce contrat, pour autant que les conditions commerciales du contrat correspondent aux conditions raisonnables du marché, étant entendu que :
a) le volume d'électricité vendu à terme est considéré avoir fait l'objet d'une transaction par jour pris en compte par le contrat susvisé pour déterminer le prix ;
b) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure pour le volume horaire concerné ;

4° pour les installations de production non visées aux 1°, 2° et 3° qui ne bénéficient pas d'un mécanisme d'aide à la production, ou qui bénéficient d'un mécanisme d'aide à la production dont le montant ne dépend pas de l'évolution du prix de l'électricité, ou qui bénéficient d'un mécanisme d'aide à la production dont le montant dépend de l'évolution du prix de l'électricité sur une période de trois ans, les recettes issues du marché sont calculées en considérant que :
a) la production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée comme vendue à terme sur la base d'un produit *baseload* annuel selon la stratégie de vente d'un tiers en année-3 (CAL+3), un tiers en année-2 (CAL+2) et un tiers en année-1 (CAL+1) aux prix publiés par une plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique. Cette production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée correspondre à la production annuelle de 2019 pour les installations de production d'électricité relevant des technologies énumérées à l'article 7[, paragraphe 1, sous] a), b), d), e), et f), du règlement [2022/1854]. Si l'installation de production d'électricité n'était pas opérationnelle en 2019, cette production attendue en année-1 est communiquée par le débiteur. Pour les autres installations de production d'électricité, cette production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée correspondre à 85 % de la puissance maximale de l'installation de production d'électricité ;
b) la différence positive entre le volume d'électricité produit et vendu par quart d'heure et le volume d'électricité visé au a) est considérée comme vendue au prix de référence du marché sur une base horaire ;
c) le volume d'électricité vendu à terme est considéré avoir fait l'objet d'une transaction par jour où une cotation journalière d'un produit *baseload* calendrier a été publiée par une plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique ;
d) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure ;

5° pour les installations de production non visées aux 1°, 2°, 3° et 4°, les recettes issues du marché sont calculées en considérant que :
a) la production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée comme vendue à terme sur la base d'un produit *baseload* annuel en année-1 (CAL+1) aux prix publiés par une plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique. Cette production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée correspondre à la production annuelle de 2019 pour les installations de production d'électricité relevant

des technologies énumérées à l'article 7[, paragraphe 1, sous] a), b), d), e), et f), du règlement [2022/1854]. Si l'installation de production d'électricité n'était pas opérationnelle en 2019, cette production attendue en année-1 est communiquée par le débiteur. Pour les autres installations de production d'électricité, cette production annuelle moyenne attendue à la vente en année-1 est considérée correspondre à 85 % de la puissance maximale de l'installation de production d'électricité ;

b) la différence positive entre le volume d'électricité produit et vendu par quart d'heure et le volume d'électricité visé au a) est considérée comme vendue au prix de référence du marché sur une base horaire ;

c) le volume d'électricité vendu à terme est considéré avoir fait l'objet d'une transaction par jour où une cotation journalière d'un produit *baseload* calendrier a été publiée par une plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique, sur une période d'un an ou, lorsqu'un mécanisme de soutien de l'installation de production est fondé sur l'évolution du prix de l'électricité sur une période [de] six mois, sur une période de six mois ;

d) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure ;

6° pour les installations de production d'électricité visées aux 3°, 4° et 5°, le débiteur visé au paragraphe 2 peut apporter la preuve que les recettes issues du marché diffèrent de celles reprises aux 3°, 4° et 5°, à condition que le débiteur apporte cette preuve pour l'ensemble de son parc de production, et étant entendu que :

a) les ventes et les achats d'électricité intervenant au sein d'une entreprise verticalement intégrée ou entre entreprises dont l'une est contrôlée ou partiellement détenue directement ou indirectement par l'autre, sont réputées avoir été conclues pour l'application du présent article sur la base d'un prix cohérent avec le prix du marché du jour de la transaction pour la période de livraison concernée par la transaction, tel que publié par une plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique ;

b) tout volume d'électricité produit et vendu, mais non vendu à terme est réputé vendu au prix de référence du marché ;

c) chaque vente d'électricité à terme constitue une transaction définie par sa date de transaction, son prix et son volume ;

d) le volume d'électricité vendu sur le marché à un jour est considéré avoir fait l'objet d'une transaction pour chaque période de livraison d'une heure.

Sauf pour la présomption visée au 3°, les recettes excédentaires sont réduites des coûts liés à l'achat de volumes d'électricité en vue de livrer des volumes d'électricité vendus et non produits au cours de la période visée au paragraphe 1er lorsque la production effective est inférieure à la production vendue à terme, à hauteur de l'écart positif entre le prix de référence du marché et le plafond sur les recettes excédentaires visé au paragraphe 4. Cette réduction ne peut mener à des recettes excédentaires négatives et les coûts en question ne peuvent pas être reportés d'une période précédente ni vers une période suivante, ni être transférés entre installations de production.

§6. Pour le prélèvement dû pour la période du 1er août 2022 au 31 décembre 2022 inclus, les débiteurs visés au paragraphe 2 déposent une déclaration à la [CREG], au plus tard le 30 avril 2023.

Pour le prélèvement dû [...] pour la période du 1er janvier 2023 au 30 juin 2023 inclus, les débiteurs visés au paragraphe 2 déposent une déclaration à la [CREG], au plus tard le 7 septembre 2023.

La déclaration contient au minimum les données suivantes :

1° l'identification complète du débiteur ;

2° l'identification complète de chacune de ses installations de production [...] et le volume total d'électricité injecté pendant la période concernée par installation de production d'électricité, ainsi que la puissance maximale installée de chaque installation de production d'électricité, validés par le(s) gestionnaire(s) de réseau concerné(s) ;

3° lorsque volume total d'électricité par installation de production d'électricité visée au 2° est partagé entre différents débiteurs, la répartition du volume d'électricité concerné entre les débiteurs concernés et tout document attestant de l'accord des débiteurs concernés sur cette répartition ;

4° le profil d'électricité produit et vendu en quart horaire de chaque installation de production, validé par le(s) gestionnaire(s) de réseau concerné(s) ;

5° le cas échéant, l'indication de la plateforme d'échange de blocs d'énergie opérant en Belgique utilisée ;

6° le cas échéant, la preuve visée au paragraphe 5, alinéa 2, 6°, accompagnée de toutes les pièces justificatives ainsi qu'une justification de la stratégie de vente retenue ;

7° par dérogation au 3° à 6°, pour les personnes morales visées au paragraphe 2, alinéa 2, la preuve que les recettes excédentaires sont directement transférées aux consommateurs. À défaut, ces personnes morales transmettent les données visées aux 3° à 6°.

La [CREG] détermine le modèle de la déclaration et le format des documents à transmettre :

[...] »

La décision du 28 février 2023

14 La décision du 28 février 2023 a été adoptée par la CREG en application de l'article 22 ter, paragraphe 6, quatrième alinéa, de la loi électricité. Cette décision détermine le modèle de déclaration et le format des documents à transmettre par les débiteurs du prélèvement instauré à l'article 22 ter, paragraphe 1, de cette loi.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 Les requérantes au principal sont soit des personnes morales de droit privé qui sont des producteurs et/ou des fournisseurs d'électricité produite à partir de sources d'énergie énumérées à l'article 7, paragraphe 1, du règlement 2022/1854 et qui relèvent du champ d'application de la décision du 28 février 2023 étant donné qu'elles sont soumises au prélèvement instauré à l'article 22 ter, paragraphe 2, de la loi électricité, soit des personnes morales de droit privé autres que des producteurs ou des fournisseurs d'électricité, mais qui relèvent également de ce champ d'application car elles sont soumises à ce prélèvement, soit des fédérations d'entreprises du secteur de l'énergie qui agissent au bénéfice de leurs membres.

16 Le 29 mars 2023, Electrabel, d'une part, et FEBEG e.a., d'autre part, ainsi que, le 30 mars 2023, Luminus e.a., ont saisi la cour d'appel de Bruxelles (Belgique) (section cour des marchés), qui est la juridiction de renvoi, de trois recours tendant à l'annulation de la décision du 28 février 2023. Cette juridiction a joint ces trois recours compte tenu de leurs similitudes.

17 À l'appui de ceux-ci, les requérantes au principal invoquent, en premier lieu, des moyens d'annulation relatifs au caractère exclusif des présomptions mises en place par la décision du 28 février 2023. Electrabel fait valoir, en substance, que cette décision viole l'article 2, paragraphe 5, ainsi que les articles 6 à 8 du règlement 2022/1854 en ce qu'elle lui impose de déclarer des revenus qui n'ont pas été effectivement réalisés, alors que ce règlement imposerait la déclaration des recettes qui ont été réellement perçues. FEBEG e.a. ainsi que Luminus e.a. allèguent une violation dudit règlement, en particulier de ses articles 6 et 7, de l'article 288 TFUE ainsi que des principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union en ce que ladite décision fait application de présomptions légales afin d'établir les recettes auxquelles est appliqué le plafond instauré à l'article 22 ter de la loi électricité. À cet égard, elles soulignent que ces présomptions sont, selon la source d'énergie concernée, soit irréfragables, soit réfragables, mais que, dans ce dernier cas, elles ne peuvent être renversées que sous certaines conditions et moyennant le recours à d'autres présomptions. Or, selon elles, le même règlement ne prévoit que le plafonnement de revenus de marché réalisés, de sorte qu'il devrait, à tout le moins, être possible de déclarer les revenus réels.

18 Ainsi, les requérantes au principal font grief à la CREG d'avoir repris, dans la décision du 28 février 2023, le système des six présomptions prévues à l'article 22 ter, paragraphe 5, second alinéa, points 1° à 6°, de la loi électricité. Un tel système, fondé exclusivement sur des présomptions, aboutirait à la taxation à 100% de recettes fictives, alors que, selon le règlement 2022/1854, le plafond s'appliquerait aux « recettes issues du marché », à savoir des recettes effectivement obtenues par les producteurs d'électricité. De plus, ce règlement prévoirait que le plafond s'applique « par transaction », alors que, selon l'ensemble des présomptions en cause, l'électricité est censée avoir fait l'objet d'une vente par jour au prix de l'électricité de chacun de ces jours sur une bourse de l'électricité lorsque celle-ci est vendue à terme, et d'une vente par heure lorsqu'elle est vendue sur le marché à jour. Cela aurait pour conséquence de donner lieu à un prélèvement en cas de dépassement du plafond sur un jour ou sur une heure de la période, quand bien même le prix réellement perçu serait un prix moyen inférieur au plafond ou un prix fixe inférieur au plafond. L'utilisation d'un système fondé exclusivement sur des présomptions ne serait aucunement justifiée et poursuivrait, en réalité, le but d'augmenter les montants prélevés.

19 La CREG et l'État belge contestent cette argumentation en invoquant notamment le considérant 37 du règlement 2022/1854, selon lequel les États membres peuvent recourir à des estimations raisonnables pour calculer le plafond sur les recettes issues du marché. Ce règlement n'aurait pas fixé de règle spécifique permettant de calculer le montant des recettes excédentaires et la Commission n'aurait pas donné d'indications à ce sujet, contrairement à ce que ledit règlement aurait prévu à son article 6, paragraphe 5. Le recours aux présomptions prévues par la loi électricité n'aboutirait pas à taxer des recettes fictives et permettrait, en outre, de pallier les difficultés techniques liées à la détermination précise du prix pour chaque MWh d'électricité vendu et livré au cours de la période d'application du prélèvement. De plus, le caractère irréfragable des présomptions figurant aux points 1° et 2° de l'article 22 ter, paragraphe 5, second alinéa, de la loi électricité serait justifié, le système reposant sur des stratégies de vente retenues antérieurement, en accord avec les exploitants des centrales nucléaires concernées.

20 La juridiction de renvoi indique, à titre liminaire, que le fait que les illégalités reprochées trouvent leur origine dans l'article 22 ter, paragraphe 5, second alinéa, points 1° à 6°, de la loi électricité est sans incidence sur sa compétence pour connaître de la légalité de la décision du 28 février 2023. Sur le fond, elle constate que les présomptions établies à ces dispositions et sur lesquelles cette décision fonde son modèle de déclaration de recettes, qui constitue l'étape préalable à la fixation du prélèvement dû par chaque débiteur, reposent sur un ensemble ou sur une succession de présomptions auxquelles le débiteur ne peut jamais complètement échapper, avec pour conséquence que celui-ci n'est pas en mesure de déclarer ses recettes réelles effectivement obtenues.

21 Cette juridiction précise, à cet égard, qu'elle ne perçoit pas de justification technique suffisante à la définition de présomptions censées refléter les stratégies de vente propres à chaque technologie ou à une autre particularité, plutôt que de permettre aux débiteurs de documenter leurs stratégies de vente réelles et leurs recettes effectives, à tout le moins lorsque cela est possible. En effet, le plafonnement mis en place par le règlement 2022/1854 et, par suite, par le législateur belge, ne s'appliquerait qu'à l'électricité provenant de certaines technologies et le système de déclaration reposerait sur la traçabilité de certaines données avec une installation particulière. Ainsi, selon elle, si des difficultés techniques peuvent justifier l'utilisation de présomptions, elles ne justifient pas le caractère irréfragable de celles-ci.

22 De plus, il résulterait des articles 6 à 8 du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9, de celui-ci, que le calcul des recettes excédentaires doit être effectué à partir des recettes issues du marché réellement obtenues par les producteurs. Cela serait confirmé par l'économie du système mis en place, qui, à première vue, imposerait de se référer à des recettes effectivement réalisées. Le considérant 30 de ce règlement conforterait cette appréciation. Si, certes, le considérant 37 de celui-ci indique que les États membres devraient pouvoir recourir à des estimations raisonnables pour calculer le plafond sur les recettes issues du marché, ce considérant ne saurait toutefois faire échec aux dispositions dudit règlement. La juridiction de renvoi ajoute que, au demeurant, elle n'est pas convaincue que la possibilité de laisser les États membres recourir à des estimations les autorise à prévoir un système fondé uniquement sur des présomptions irréfragables, ou sur des présomptions en partie réfragables mais d'une manière qui laisse subsister des éléments théoriquement prédéterminés par l'État membre, sans considération pour les recettes réellement obtenues.

23 En second lieu, s'agissant de la période couverte par la décision litigieuse, Electrabel ainsi que FEBEG e.a. font, en substance, valoir que, en ce que la décision du 28 février 2023 fixe un modèle de déclaration pour la période allant du 1er août au 31 décembre 2022, alors que, en vertu du règlement 2022/1854, la période de plafonnement débute le 1er décembre 2022, cette décision viole notamment les articles 6 à 8, 20 et 22 de ce règlement, l'article 288 TFUE, les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que le principe de coopération loyale. Elles relèvent que la proposition de la Commission, du 14 septembre 2022, pour un règlement du Conseil sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie [COM (2022) 473 final], ayant conduit à l'adoption du règlement 2022/1854, prévoyait de laisser aux États membres la possibilité de décider d'une application anticipée du plafond, mais que cette possibilité n'a pas été retenue dans la version de ce règlement qui a finalement été adoptée. En outre, ledit règlement n'autoriserait pas les États membres à prélever les recettes excédentaires de manière rétroactive.

24 La CREG et l'État belge répondent, en substance, que, premièrement, le législateur belge pouvait agir comme il l'a fait pour la période allant du 1er août au 30 novembre 2022 en vertu de sa compétence fiscale générale, deuxièmement, l'article 8, paragraphe 1, du règlement 2022/1854 prévoit, au demeurant, que les États membres peuvent « maintenir ou introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché » et, troisièmement, le fait que la possibilité d'application anticipée volontaire de ce règlement prévue dans la proposition de règlement mentionnée au point précédent du présent arrêt n'a pas été reprise dans le texte finalement adopté s'explique par l'inutilité d'une telle disposition.

25 La juridiction de renvoi observe que le législateur belge n'a pas justifié la raison pour laquelle il a fixé la date d'entrée en vigueur du prélèvement en cause à une date différente de celle prévue par le règlement 2022/1854 et qu'il s'est limité à indiquer que le système mis en place n'est pas contraire au principe de non-rétroactivité en matière fiscale. Les travaux préparatoires de la loi électricité ne feraient pas non plus ressortir que le prélèvement en cause serait de nature hybride, à savoir une mesure nationale indépendante du droit de l'Union pour la période allant du 1er août 2022 au 30 novembre 2022 et la mise en œuvre du règlement 2022/1854 pour la période courant à partir du 1er décembre 2022. Au vu de ces éléments, cette juridiction considère que l'article 22, paragraphe 2, de ce règlement pourrait, à première vue, s'opposer à des mesures nationales assurant la mise en œuvre du régime que ce règlement prévoit à partir d'une date antérieure à celle indiquée à cette disposition, compte tenu des principes de primauté, d'effectivité et de coopération loyale. À cet égard, elle estime que l'article 8, paragraphe 1, sous a), du règlement 2022/1854 n'est pas clair quant au point de savoir si la faculté, conférée par cette disposition aux États membres, de maintenir ou d'introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché inclut celle de mettre en œuvre un régime de plafonnement avant la date d'entrée en vigueur de ce règlement.

26 Dans ces conditions, la cour d'appel de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les articles 6, 7 et 8 du [règlement 2022/1854], lus en combinaison avec l'article 2[, points 5 et 9, de celui-ci], à la lumière de l'ensemble de ses considérants, et en combinaison avec, notamment, l'article 288 TFUE et l'article 6 TUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à l'application de mesures nationales, telles que celles de l'article 22 ter [de la loi électricité, en particulier son paragraphe 5, second alinéa], qui prévoient que le plafond prévu à l'article 6 [de ce] règlement se traduit par un prélèvement des recettes excédentaires des producteurs d'électricité, lorsque le caractère excédentaire des recettes par rapport au plafond fixé est établi à partir de recettes issues du marché déterminées, pour certaines installations, à partir de présomptions irréfragables calculant des recettes théoriques ([voir article 22 ter, paragraphe 5, second alinéa, points] 1° et 2°, de la loi électricité), empêchant les débiteurs du prélèvement de déclarer et de faire valoir leurs recettes réelles ?

2) Les articles 6, 7 et 8 du [règlement 2022/1854], lus en combinaison avec l'article 2[, points 5 et 9, de celui-ci], à la lumière de l'ensemble de ses considérants, et en combinaison avec, notamment, l'article 288 TFUE et l'article 6 TUE, ainsi qu'avec le principe de proportionnalité, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à l'application de mesures nationales, telles que celles de l'article 22 ter [de la loi électricité, en particulier son paragraphe 5, second alinéa], qui prévoient que le plafond prévu à l'article 6 [de ce] règlement se traduit par un prélèvement des recettes excédentaires des producteurs d'électricité, lorsque le caractère excédentaire des recettes par rapport au plafond fixé est établi à partir

de recettes issues du marché déterminées, pour certaines installations ([voir cet article 22 ter, paragraphe 5, second alinéa, points] 3°, 4°, 5° et 6°), à partir de présomptions présentées comme réfragables mais qui ne peuvent être renversées que, d'une part, moyennant la justification de leurs recettes réelles pour l'ensemble de leurs installations, en ce compris leurs installations non soumises au champ d'application [dudit] règlement, et, d'autre part, moyennant toujours le recours à certaines présomptions, empêchant dès lors les débiteurs du prélèvement de déclarer et de faire valoir leurs recettes réelles ?

3) Les articles 6, 7, 8 et 22 du [règlement 2022/1854], lus en combinaison avec les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union et le principe de coopération loyale (article 4[, paragraphe] 3, [TUE]), avec, notamment, l'article 288 TFUE, ainsi qu'à la lumière de ses considérants, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à l'application de mesures nationales prises après l'entrée en vigueur [de ce] règlement, tel l'article 22 ter, [paragraphe] 1, de la loi électricité, inséré par la loi du 16 décembre 2022, et prévoyant la mise en œuvre du système de plafonnement des recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité à partir d'une date antérieure au 1er décembre 2022, telle la date du 1er août 2022 ? »

La procédure devant la Cour

27 La juridiction de renvoi a demandé que le présent renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure préjudicielle accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.

28 Cette demande a été rejetée par ordonnance du président de la Cour du 10 janvier 2024, Electrabel e.a. (C-633/23, EU:C:2024:41).

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

29 À titre liminaire, il convient de relever, d'une part, que, selon le libellé de ses première et deuxième questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi s'interroge à propos des modalités de détermination des recettes issues du marché auxquelles s'applique le « plafond prévu à l'article 6 » du règlement 2022/1854. Or, il résulte de la demande de décision préjudicielle que, en l'occurrence, le plafond sur les recettes issues du marché est, en vertu de l'article 22 ter, paragraphe 4, de la loi électricité, fixé à 130 euros par MWh d'électricité produite, alors que cet article 6 dispose, à son paragraphe 1, que les recettes issues du marché visées par ledit article sont plafonnées à un maximum de 180 euros par MWh d'électricité produite. L'article 8, paragraphe 1, sous a), de ce règlement prévoit toutefois, en substance, que les États membres peuvent notamment introduire des mesures qui limitent davantage ces recettes.

30 Il y a donc lieu de constater que le plafond prévu par la réglementation nationale en cause au principal est non pas celui « prévu à l'article 6 » du règlement 2022/1854, mais un plafond national fixé en application de l'article 8, paragraphe 1, de ce règlement.

31 D'autre part, si, par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi sollicite, notamment, l'interprétation de l'article 6 TUE, elle n'expose pas en quoi cette interprétation serait nécessaire aux fins de la solution des litiges au principal. En effet, la demande de décision

préjudicielle ne contient aucun motif expliquant la raison pour laquelle cette juridiction s'interroge sur l'interprétation de cet article ni exposant le lien qu'elle établirait entre celui-ci et la réglementation nationale en cause au principal. Partant, l'interprétation de l'article 6 TUE n'apparaît pas nécessaire aux fins de la résolution de ces litiges.

32 Eu égard à ces considérations, il convient de comprendre que, par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 6 à 8 du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9, de celui-ci, avec l'article 288 TFUE ainsi qu'avec le principe de proportionnalité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle le montant des recettes auquel s'applique un plafond sur les recettes issues du marché prévu en application de cet article 8 est déterminé, selon les installations de production d'électricité visées, soit à partir de présomptions irréfragables, soit à partir de présomptions réfragables, mais qui ne peuvent être renversées que, d'une part, en justifiant les recettes réelles réalisées par l'ensemble des installations de l'opérateur concerné et, d'autre part, au moyen d'autres présomptions.

33 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 6, paragraphe 1, du règlement 2022/1854 prévoit que les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité à partir des sources visées à l'article 7, paragraphe 1, sont plafonnées à un maximum de 180 euros par MWh d'électricité produite. Le paragraphe 2 de cet article 6 ajoute que les États membres veillent à ce que le plafond sur les recettes issues du marché s'applique à toutes les recettes issues du marché obtenues par les producteurs et, le cas échéant, par les intermédiaires participant aux marchés de gros de l'électricité au nom des producteurs, indépendamment de l'échéance de la transaction et du fait que l'électricité soit échangée dans un cadre bilatéral ou sur un marché centralisé. En outre, le paragraphe 3 du même article dispose que les États membres mettent en place des mesures efficaces pour empêcher tout contournement des obligations incombant aux producteurs en vertu de ce paragraphe 2 et veillent notamment à ce que le plafond sur les recettes issues du marché soit appliqué de manière effective lorsque les producteurs sont contrôlés, ou partiellement détenus, par d'autres entreprises, en particulier lorsqu'ils font partie d'une entreprise verticalement intégrée. Quant au paragraphe 4 de l'article 6 du règlement 2022/1854, il précise que les États membres décident d'appliquer le plafond sur les recettes issues du marché lors du règlement de l'échange d'énergie ou par la suite.

34 Par ailleurs, si le paragraphe 5 de cet article 6 dispose que la Commission fournit des orientations aux États membres pour la mise en œuvre dudit article, il est constant qu'aucune orientation n'a été présentée par cette institution à cet égard.

35 S'agissant de l'article 7 du règlement 2022/1854, il indique, à son paragraphe 1, que le plafond sur les recettes issues du marché prévu à l'article 6 de ce règlement s'applique aux recettes issues du marché provenant de la vente d'électricité produite à partir des sources d'énergie que cette disposition énumère. Il précise également, à son paragraphe 6, que les producteurs, les intermédiaires et les acteurs du marché concernés, ainsi que, le cas échéant, les gestionnaires de réseau, fournissent aux autorités compétentes des États membres et, le cas échéant, aux gestionnaires de réseau et aux opérateurs désignés du marché de l'électricité, toutes les données nécessaires à l'application de cet article 6, y compris en ce qui concerne l'électricité produite et les recettes issues du marché qui y sont liées, indépendamment de l'échéance de la transaction et du fait que l'électricité soit échangée dans un cadre bilatéral, au sein de la même entreprise ou sur un marché centralisé.

36 L'article 8, paragraphe 1, du règlement 2022/1854 prévoit, pour sa part, que les États membres peuvent adopter d'autres mesures, qui sont énumérées aux points a) à e) de ce paragraphe. En particulier, selon ce point a), ils peuvent maintenir ou introduire des mesures qui limitent davantage les recettes issues du marché obtenues par les producteurs générant de l'électricité à partir des sources énumérées à l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, y compris la possibilité d'effectuer une distinction entre les technologies, ainsi que les recettes issues du marché perçues par d'autres acteurs du marché. Le paragraphe 2 de cet article 8 précise que les mesures visées au paragraphe 1, conformément audit règlement, sont proportionnées et non discriminatoires, ne compromettent pas les signaux d'investissement, font en sorte que les coûts d'investissements et de fonctionnement soient couverts, ne faussent pas le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité et, en particulier, n'affectent pas l'ordre de préséance économique ni la formation des prix sur le marché de gros, et sont compatibles avec le droit de l'Union.

37 Par ailleurs, l'article 2 du règlement 2022/1854 précise, à son point 5, que, aux fins de ce règlement, la notion de « recettes issues du marché » vise les revenus réalisés qu'un producteur perçoit en échange de la vente et de la fourniture d'électricité dans l'Union, quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle cet échange a lieu, y compris les contrats d'achat d'électricité et d'autres opérations de couverture contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité, à l'exclusion de toute aide accordée par les États membres. Cet article 2 indique également, à son point 9, que la notion de « recettes excédentaires » vise une différence positive entre les recettes que les producteurs tirent du marché par MWh d'électricité et le plafond sur les recettes issues du marché de 180 euros par MWh d'électricité prévu à l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement.

38 Force est donc de constater que, si aucune des dispositions pertinentes du règlement 2022/1854 ne précise la méthodologie selon laquelle doivent être déterminées les recettes issues du marché auxquelles doit s'appliquer la mesure de plafonnement des recettes dont ce règlement impose la mise en place, il découle néanmoins du libellé de celles-ci que, ainsi que l'a également relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 38 et 39 de ses conclusions, cette mesure de plafonnement ne saurait être appliquée à des revenus théoriques ne correspondant pas à la réalité du marché, mais doit l'être à des montants reflétant la réalité des revenus perçus par les opérateurs concernés.

39 Le considérant 30 de ce règlement énonce d'ailleurs que le plafond sur les recettes issues du marché devrait être fixé « en fonction des recettes du marché plutôt que des recettes totales de production » et que, quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle les échanges d'électricité ont lieu, le plafond sur les recettes issues du marché devrait s'appliquer « uniquement » aux recettes du marché « qui ont été réalisées ».

40 Cela étant, dès lors qu'aucune disposition du règlement 2022/1854 ne précise les modalités selon lesquelles sont déterminées les recettes issues du marché auxquelles doit s'appliquer la mesure de plafonnement des recettes, il revient aux États membres de les déterminer. Néanmoins, dans la mesure où, ce faisant, les États membres mettent en œuvre ce règlement, et donc le droit de l'Union, ils doivent exercer leurs compétences dans le respect de ce droit et, partant, en l'occurrence, d'une manière qui préserve, en particulier, l'effet utile des dispositions dudit règlement [voir, par analogie, arrêts du 21 décembre 2023, Commission/Danemark (Durée maximale de stationnement), C-167/22, EU:C:2023:1020, point 43 et jurisprudence citée, ainsi que du 30 avril 2025, Alenopik, C-745/23, EU:C:2025:294, point 28].

41 Il reste, dès lors, à apprécier si, dans le cadre de cet exercice, il est permis aux États membres de recourir à des présomptions afin de déterminer précisément le montant des recettes issues du marché auquel ils appliquent la mesure de plafonnement des recettes que le règlement 2022/1854 impose.

42 À cet égard, il convient, premièrement, de relever que, selon le considérant 37 de ce règlement, afin de garantir l'application effective du plafond sur les recettes issues du marché, les producteurs, les intermédiaires et les acteurs du marché concernés devraient fournir les données nécessaires aux autorités compétentes des États membres et, le cas échéant, aux gestionnaires de réseau et aux opérateurs désignés du marché de l'électricité, mais que, compte tenu du grand nombre de transactions pour lesquelles les autorités compétentes des États membres doivent veiller à l'application du plafond sur les recettes issues du marché, ces autorités devraient pouvoir recourir à des « estimations raisonnables » pour calculer ce plafond.

43 Or, comme l'a également relevé M. l'avocat général au point 50 de ses conclusions, une estimation est par nature une approximation d'une valeur donnée et ne correspond pas toujours à une valeur exacte. Partant, une éventuelle différence entre les recettes réelles et les recettes présumées peut être admise sans que cela ne rende le recours à des présomptions nécessairement incompatible avec le règlement 2022/1854, pour autant que cette différence, qui peut d'ailleurs être tant négative que positive, reste raisonnable, à savoir modérée, et que les estimations retenues en application de ces présomptions soient représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

44 Deuxièmement, ainsi qu'il ressort de son article 1er, le règlement 2022/1854 a notamment pour objet d'instaurer une intervention d'urgence destinée à atténuer les effets des prix élevés de l'énergie au moyen de mesures exceptionnelles, ciblées et limitées dans le temps, et ces mesures visent, en particulier, à introduire un plafonnement des recettes issues du marché que certains producteurs tirent de la production d'électricité et à les redistribuer de manière ciblée aux clients finals d'électricité.

45 Or, dans un tel contexte d'urgence et compte tenu de cet objectif de protection des clients finals d'électricité, le recours à des estimations raisonnables, y compris sous la forme de présomptions, pour mettre en œuvre rapidement des mesures de courte durée, peut constituer un moyen approprié, voire nécessaire, afin de garantir l'efficacité de la mesure de plafonnement des recettes que le règlement 2022/1854 impose et d'atteindre ainsi cet objectif.

46 Troisièmement, il convient de relever que, selon l'article 6, paragraphe 3, de ce règlement, les États membres sont tenus de mettre en place des mesures efficaces visant à garantir l'application effective du plafond et à empêcher son contournement. Or, compte tenu de ce que prévoit l'article 6, paragraphe 2, ainsi que l'article 7, paragraphe 6, dudit règlement, dont les libellés sont rappelés respectivement aux points 33 et 35 du présent arrêt, il peut être nécessaire de devoir assurer la collecte et le contrôle d'une très grande quantité de données. Cette circonstance permet donc également d'admettre que, selon les particularités du marché national considéré ou les difficultés techniques susceptibles d'exister quant à la possibilité d'isoler les recettes qui doivent effectivement être soumises à la mesure de plafonnement imposée par le même règlement, le recours à des présomptions peut s'avérer nécessaire.

47 Le poids important de la charge administrative pouvant résulter de la mise en place de cette mesure de plafonnement est d'ailleurs reconnu par le législateur de l'Union, en ce que, à l'article 7, paragraphe 3, du règlement 2022/1854, il offre aux États membres, notamment, la

faculté de décider, en particulier lorsque l'application du plafond prévu à l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement entraîne une charge administrative importante, que ce plafond ne s'applique pas aux producteurs produisant de l'électricité au moyen d'installations de production d'électricité d'une puissance installée maximale de 1 MW.

48 Il découle de ces éléments que le règlement 2022/1854 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre ait recours à des présomptions afin de déterminer le montant des recettes issues du marché devant être soumises à la mesure de plafonnement que ce règlement impose, pour autant que ces présomptions permettent d'obtenir des estimations raisonnables desdites recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

49 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que le fait qu'un État membre ait choisi, le cas échéant, de mettre en place, sur la base d'éléments de distinction objectifs, des présomptions variables selon les opérateurs, les installations ou la technologie concernés, ou une succession de présomptions, n'est pas de nature à établir que la condition énoncée au point précédent du présent arrêt n'est pas remplie, pour autant que, pour chacune des catégories d'opérateurs, d'installations ou de technologie éventuellement concernées, la présomption mise en place permette d'obtenir une estimation raisonnable des recettes propres à cette catégorie, la possibilité de distinguer entre les technologies étant, qui plus est, expressément autorisée par le règlement 2022/1854, notamment par son article 8, paragraphe 1, sous a). D'autre part, même le recours à des présomptions irréfragables est susceptible de satisfaire à cette condition, notamment lorsque celles-ci visent une catégorie limitée et particulière de producteurs dont les recettes, en raison de circonstances qui leur sont propres ou des particularités du marché national considéré, ont été préalablement fixées en accord avec les autorités publiques ou sont encadrées par la réglementation nationale, de sorte que les producteurs concernés ne peuvent pas aisément s'en écarter.

50 Il découle également de ces constats que le recours à de telles présomptions, dès lors qu'elles répondent à ladite condition, ne saurait être considéré comme étant contraire au principe de proportionnalité. À cet égard, il convient de rappeler que ce principe, qui fait partie des principes généraux du droit et dont le respect s'impose ainsi aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, conformément à la jurisprudence rappelée au point 40 du présent arrêt, exige que les moyens mis en œuvre soient propres à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir, en ce sens, arrêts du 21 février 2008, Netto Supermarkt, C-271/06, EU:C:2008:105, point 19 et jurisprudence citée, ainsi que du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil, C-620/18, EU:C:2020:1001, point 111).

51 Or, compte tenu de l'urgence qu'il y avait à mettre en place la mesure de plafonnement des recettes imposée par le règlement 2022/1854, et ce dans l'objectif de protection des clients finals d'électricité, ainsi que du caractère exceptionnel et limité dans le temps de cette mesure, le recours à des présomptions, y compris, le cas échéant, irréfragables, afin de déterminer précisément le montant des recettes auquel doit être appliquée ladite mesure apparaît proportionné, pour autant que, ainsi qu'il a été mentionné au point 48 du présent arrêt, celles-ci permettent d'obtenir des estimations raisonnables desdites recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

52 L'appréciation concrète du point de savoir si une présomption donnée satisfait à cette condition étant de nature factuelle, elle relève de la compétence des autorités nationales, agissant sous le contrôle des juridictions nationales, en l'occurrence la juridiction de renvoi. Cependant,

conformément à sa jurisprudence, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel, peut lui apporter des précisions visant à la guider dans son appréciation (voir, par analogie, arrêts du 21 février 2006, Halifax e.a., C-255/02, EU:C:2006:121, point 77, ainsi que du 11 janvier 2024, Nárokuj, C-755/22, EU:C:2024:10, point 42).

53 Ainsi, aux fins de cette appréciation, il convient de tenir compte de l'ensemble des éléments factuels et techniques caractérisant non seulement la situation des opérateurs et des installations concernés, mais également le marché national de l'électricité. Peuvent ainsi, notamment, être pertinents à cet égard l'ampleur, compte tenu de ces particularités, des obstacles à la collecte et au contrôle des données qui permettraient de déterminer, dans un laps de temps compatible avec l'urgence s'attachant à la réalisation de l'objectif de protection des clients finals d'électricité, les recettes exactes des installations ou des opérateurs soumis à la mesure de plafonnement en cause, de même que le point de savoir si les présomptions mises en place sont suffisamment précises pour éviter d'aboutir à une surévaluation ou à une sous-évaluation significative des recettes réalisées par les opérateurs concernés, ainsi que le point de savoir s'il existe un mécanisme correctif permettant, le cas échéant, aux opérateurs ou aux autorités nationales de faire valoir les recettes réelles afin de rectifier le résultat de ces présomptions si elles n'aboutissent pas à des estimations raisonnables, représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

54 Par ailleurs, compte tenu de ce qui a été constaté au point 40 du présent arrêt, il n'est pas nécessaire pour la Cour de se prononcer sur l'interprétation de l'article 288 TFUE sollicitée par la juridiction de renvoi.

55 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que les articles 6 à 8 du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9, de celui-ci ainsi qu'avec le principe de proportionnalité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le montant des recettes auquel s'applique un plafond sur les recettes issues du marché prévu en application de cet article 8 est déterminé, selon les installations de production d'électricité visées, soit à partir de présomptions irréfragables, soit à partir de présomptions réfragables, mais qui ne peuvent être renversées que, d'une part, en justifiant les recettes réelles réalisées par l'ensemble des installations de l'opérateur concerné et, d'autre part, au moyen d'autres présomptions, pour autant que ces présomptions permettent d'obtenir des estimations raisonnables desdites recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

Sur la troisième question

56 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 6 à 8 et l'article 22, paragraphe 2, sous c), du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 288 TFUE ainsi qu'avec les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que de coopération loyale, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement et qui prévoit l'application d'une mesure de plafonnement des recettes issues du marché semblable à celle dont ledit règlement impose la mise en place, mais pour une période antérieure à celle fixée par le même règlement.

57 À cet égard, il convient de relever que, selon l'article 22, paragraphe 1, du règlement 2022/1854, celui-ci est entré en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, soit le 8 octobre 2022. Selon l'article 22, paragraphe 2, sous c), de ce règlement, les articles 6, 7 et 8 de celui-ci se sont appliqués du 1er décembre 2022 au 30 juin 2023.

58 Or, il ne ressort d'aucune disposition du règlement 2022/1854 que celui-ci s'appliquerait à une mesure de plafonnement des recettes instaurée par une réglementation nationale pour une période antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci ni, a fortiori, qu'une telle réglementation devrait respecter les conditions prévues par ce règlement. Partant, ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général au point 59 de ses conclusions, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, applicable ratione temporis, il ne saurait être considéré que les États membres sont privés de la faculté d'exercer leurs compétences, en l'occurrence en adoptant une mesure de plafonnement des recettes issues du marché qui est semblable à celle dont le règlement 2022/1854 impose la mise en place, mais avec un champ d'application temporel différent de celui prévu par ce règlement, ou ne pourraient exercer une telle faculté que sous réserve d'une autorisation expresse en ce sens du législateur de l'Union.

59 Le fait qu'une telle réglementation nationale ait été adoptée alors même que ledit règlement était déjà en vigueur est sans incidence à cet égard. En effet, aucune des dispositions du même règlement n'indique que, par l'adoption de celui-ci, le législateur de l'Union a entendu priver les États membres de cette faculté ou soumettre l'exercice de celle-ci à une telle autorisation. Au contraire, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 8, paragraphe 1, du règlement 2022/1854, le législateur de l'Union a expressément envisagé la possibilité que les États membres introduisent ou maintiennent des mesures de plafonnement des recettes issues du marché plus strictes que le plafond prévu à l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement. En ce sens également, le considérant 1 dudit règlement souligne que des prix très élevés avaient été observés sur les marchés de l'électricité depuis le mois de septembre 2021 et que la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine avait entraîné d'importantes nouvelles augmentations ainsi qu'une volatilité accrue du prix de l'électricité. De plus, le législateur de l'Union a relevé, au considérant 5 du même règlement, que tous les États membres ont été affectés par cette crise énergétique, bien que dans une mesure différente, et il ressort du considérant 28 de celui-ci qu'une augmentation extrême et durable des prix avait été observée depuis le mois de février 2022.

60 Ces éléments indiquent que c'est en toute connaissance de la faculté des États membres d'agir dans le cadre de leurs compétences, compte tenu des particularités de leurs marchés nationaux, que le législateur de l'Union a décidé de ne pas réglementer, au niveau de l'Union, le plafonnement des recettes issues du marché au-delà du champ d'application temporel qu'il a prévu dans le règlement 2022/1854, ni, a fortiori, de priver les États membres de leur compétence pour réglementer cette question pour une période antérieure à la période d'application prévue dans ce règlement.

61 À cet égard, certes, ainsi que cela a déjà été rappelé au point 40 du présent arrêt, les États membres doivent exercer leurs compétences dans le respect du droit de l'Union. Toutefois, en l'occurrence, hormis les interrogations que la juridiction de renvoi a exposées dans ses première et deuxième questions, il ne ressort pas de la demande de décision préjudicielle que cette juridiction douterait de la comptabilité au fond de la réglementation nationale à l'origine des litiges au principal avec d'autres dispositions du droit de l'Union qui seraient, quant à elles, susceptibles de s'appliquer ratione temporis.

62 Ni l'article 288 TFUE ni les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ou de coopération loyale ne sont, en l'occurrence, susceptibles de justifier une appréciation différente.

63 D'une part, ni l'article 288 TFUE ni les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ne sauraient modifier le champ d'application d'un règlement tel qu'il a été décidé par le législateur de l'Union.

64 D'autre part, il est vrai que, en vertu du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, les États membres s'abstiennent, notamment, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Toutefois, au regard, notamment, de ce qui a été constaté au point 60 du présent arrêt ainsi que du fait que la mise en place d'une mesure de plafonnement des recettes semblable à celle prévue par le règlement 2022/1854 poursuit nécessairement, par nature, des objectifs compatibles avec ceux de ce règlement, il ne saurait être considéré que, en appliquant, au niveau national, une telle mesure avant qu'elle ne s'impose au niveau de l'Union, un État membre contreviendrait à ce principe.

65 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que les articles 6 à 8 et l'article 22, paragraphe 2, sous c), du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 288 TFUE ainsi qu'avec les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que de coopération loyale, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement et qui prévoit l'application d'une mesure de plafonnement des recettes issues du marché semblable à celle dont ledit règlement impose la mise en place, mais pour une période antérieure à celle fixée par le même règlement.

Sur les dépens

66 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

1) Les articles 6 à 8 du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil, du 6 octobre 2022, sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, lus en combinaison avec l'article 2, points 5 et 9, de celui-ci ainsi qu'avec le principe de proportionnalité,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le montant des recettes auquel s'applique un plafond sur les recettes issues du marché prévu en application de cet article 8 est déterminé, selon les installations de production d'électricité visées, soit à partir de présomptions irréfragables, soit à partir de présomptions réfragables, mais qui ne peuvent être renversées que, d'une part, en justifiant les recettes réelles réalisées par l'ensemble des installations de l'opérateur concerné et, d'autre part, au moyen d'autres présomptions, pour autant que ces présomptions permettent d'obtenir des estimations raisonnables desdites recettes, qui sont représentatives de la réalité du marché au cours de la période considérée.

2) Les articles 6 à 8 et l'article 22, paragraphe 2, sous c), du règlement 2022/1854, lus en combinaison avec l'article 288 TFUE ainsi qu'avec les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union ainsi que de coopération loyale,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement et qui prévoit l'application d'une mesure de plafonnement des recettes issues du marché semblable à celle dont ledit règlement impose la mise en place, mais pour une période antérieure à celle fixée par le même règlement.

Jarukaitis Condinanzi Jääskinen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 décembre 2025.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de chambre
I. Jarukaitis