Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 4 juin 2020 [1]

**Affaire C-360/19**

**Crown Van Gelder BV**
**contre**
**Autoriteit Consument en Markt,**
**avec la participation de :**
**TenneT TSO BV**

[demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 37 – Missions et compétences de l'autorité de régulation – Notion de "partie ayant un grief à faire valoir" – Plainte présentée devant l'autorité de régulation contre un gestionnaire du réseau national de transport – Recevabilité – Nécessité de relation directe ou contractuelle avec ce gestionnaire – Absence »

1. Pour pouvoir présenter une plainte devant l'autorité nationale de régulation en matière d'électricité contre le gestionnaire national du réseau de transport, est-il nécessaire d'être raccordé à ce réseau, en vertu d'une relation contractuelle directe avec ce gestionnaire ?

2. C'est en substance la question qui est posée à la Cour dans la présente affaire, qui concerne une demande de décision préjudicielle introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) portant sur l'interprétation de l'article 37, paragraphe 11, 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 [2].

3. La question préjudicielle a été soulevée par le juge de renvoi dans le cadre d'un litige portant sur un recours interjeté par la société Crown Van Gelder BV (ci-après « Crown ») contre une décision de l'Autoriteit Consument en Markt (Autorité des consommateurs et des marchés, Pays-Bas ; ci-après l'« ACM »), par laquelle cette dernière a déclaré comme irrecevable la plainte, introduite par Crown à la suite d'une coupure de courant à grande échelle, ayant pour objet de faire constater la violation par le gestionnaire du réseau de transport des Pays-Bas des obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2009/72. L'ACM a déclaré que la plainte était irrecevable en raison de l'absence de relation directe entre Crown, qui est liée à un réseau de distribution régional, et le gestionnaire cité du réseau de transport.

1 Langue originale : l'italien.

2 JO 2009, L 211, p. 55. La directive 2009/72 a été abrogée par la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte) (JO 2019, L 158, p. 125), qui entrera en vigueur le 1er janvier 2021. À cet égard, voir l'article 72, paragraphe 1, de la directive 2019/944.

4. La présente affaire offre à la Cour la possibilité de préciser la portée subjective du droit de présenter une plainte devant les autorités nationales de régulation en matière d'électricité en vertu de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72[3].

## I. Contexte réglementaire

### *A. Droit de l'Union*

5. Les considérants 34, 37, 42, 51 et 54 de la directive 2009/72 disposent comme suit :

« (34) Pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, il convient que les régulateurs de l'énergie soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'ils disposent d'une indépendance totale par rapport aux autres intérêts publics ou privés. Ceci n'empêche [pas] l'exercice d'un contrôle juridictionnel […].

[…]

(37) Les régulateurs de l'énergie devraient avoir le pouvoir de prendre des décisions contraignantes relativement à des entreprises d'électricité et d'infliger des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre de celles qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent, ou de suggérer qu'une juridiction compétente leur inflige de telles sanctions. Il y a lieu de conférer également aux régulateurs de l'énergie le pouvoir d'arrêter, […], des mesures propres à avantager les consommateurs […]. En outre, il y a lieu de conférer aux régulateurs de l'énergie le pouvoir de contribuer à assurer un service universel et public de grande qualité, dans le respect de l'ouverture du marché et dans un souci de protection des clients vulnérables, et de garantir le plein effet des mesures de protection des consommateurs. […]

[…]

(42) Tous les secteurs de l'industrie et du commerce communautaires, et notamment les petites et moyennes entreprises, ainsi que tous les citoyens de l'Union, qui bénéficient des avantages économiques du marché intérieur, devraient pouvoir bénéficier également de niveaux élevés de protection des consommateurs, en particulier les clients résidentiels, […]. Ces clients devraient également bénéficier de la faculté de choix, d'un traitement équitable, de possibilités de représentation et de mécanismes de règlement des litiges.

[…]

(51) Il convient que les intérêts des consommateurs soient au cœur de la présente directive […]. Les droits existants des consommateurs doivent être renforcés et garantis, et ils devraient inclure une plus grande transparence. La protection du consommateur devrait garantir, dans le contexte de [l'Union européenne] au sens large, que tous les consommateurs bénéficient d'un marché compétitif. Les États membres ou, si un État membre le prévoit, les autorités de régulation, devraient veiller au respect des droits des consommateurs.

[…]

3 Le texte de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 correspond exactement à celui de l'article 60, paragraphe 2, de la directive 2019/944.

(54) Des moyens de règlement des litiges efficaces et accessibles à tous les consommateurs sont la garantie d'une meilleure protection des consommateurs. Les États membres devraient mettre en place des procédures rapides et efficaces pour le traitement des plaintes. »

6. En vertu de l'article 1er de la directive 2009/72, « [l]a présente directive établit des règles communes concernant la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que des dispositions relatives à la protection des consommateurs, en vue de l'amélioration et de l'intégration de marchés de l'électricité compétitifs dans [l'Union]. […] Elle définit également les obligations de service universel et les droits des consommateurs d'électricité, et clarifie les obligations en matière de concurrence. »

7. L'article 2 de la directive 2009/72, intitulé « Définitions », dispose :

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

[…]

4) "gestionnaire de réseau de transport", une personne physique ou morale responsable de l'exploitation, de la maintenance et, si nécessaire, du développement du réseau de transport dans une zone donnée et, le cas échéant, de ses interconnexions avec d'autres réseaux, et chargée de garantir la capacité à long terme du réseau à satisfaire une demande raisonnable de transport d'électricité ;

[…]

9) "client final", un client achetant de l'électricité pour sa consommation propre ;

[…] »

8. L'article 3, paragraphe 7, de la directive 2009/72 dispose :

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables […] Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne […] les mécanismes de règlement des litiges. […] »

9. En vertu de l'article 12 de la directive 2009/72, intitulé « Tâches des gestionnaires de réseau de transport » :

« Chaque gestionnaire de réseau de transport est tenu :

a) de garantir la capacité à long terme du réseau de répondre à des demandes raisonnables de transport d'électricité, d'exploiter, d'entretenir et de développer, dans des conditions économiquement acceptables, des réseaux de transport sûrs, fiables et efficaces, en accordant toute l'attention requise au respect de l'environnement ;

b) d'assurer les moyens appropriés pour répondre aux obligations de service ;

c) de contribuer à la sécurité d'approvisionnement grâce à une capacité de transport et une fiabilité du réseau adéquates ;

d) de gérer les flux d'électricité sur le réseau en tenant compte des échanges avec d'autres réseaux interconnectés. À cet effet, le gestionnaire de réseau de transport est tenu de garantir un réseau électrique sûr, fiable et efficace et, dans ce contexte, de veiller à la disponibilité de tous les services

auxiliaires nécessaires, y compris ceux fournis en réponse à la demande, dans la mesure où cette disponibilité est indépendante de tout autre réseau de transport avec lequel son réseau est interconnecté ;

e) de fournir au gestionnaire de tout autre réseau interconnecté avec son réseau des informations suffisantes pour assurer l'exploitation sûre et efficace, le développement coordonné et l'interopérabilité du réseau interconnecté ;

[…] »

10. L'article 32, paragraphe 2, de ladite directive prévoit :

« Le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution peut refuser l'accès s'il ne dispose pas de la capacité nécessaire. […] Les autorités de régulation, si les États membres le prévoient, ou les États membres, veillent à ce que ces critères soient appliqués de manière homogène et à ce que l'utilisateur du réseau auquel l'accès a été refusé puisse engager une procédure de règlement des litiges. […] »

11. L'article 37 de la directive 2009/72, intitulé « Missions et compétences de l'autorité de régulation », dispose :

« 1. L'autorité de régulation est investie des missions suivantes :

[…]

b) assurer le respect, par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution et, le cas échéant, les propriétaires de réseau, ainsi que par les entreprises d'électricité, des obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive et des autres dispositions législatives communautaires applicables, notamment en ce qui concerne les questions transfrontalières ;

[…]

h) veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau et évaluer leurs performances passées […] ;

[…]

m) surveiller le temps pris par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution pour effectuer les raccordements et les réparations ;

n) contribuer à garantir, en collaboration avec d'autres autorités compétentes, l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs, y compris celles énoncées à l'annexe I ;

[…]

4. Les États membres veillent à ce que les autorités de régulation disposent des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter des missions visées aux paragraphes 1, 3 et 6 d'une manière efficace et rapide. À cet effet, l'autorité de régulation se voit confier au moins les compétences suivantes :

a) prendre des décisions contraignantes à l'égard des entreprises d'électricité ;

[…]

d) infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des entreprises d'électricité qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive ou des décisions juridiquement contraignantes applicables de l'autorité de régulation ou de l'agence, ou proposer qu'une juridiction compétente inflige de telles sanctions. Ceci comprend le pouvoir d'infliger ou de proposer d'infliger au gestionnaire de réseau de transport ou à l'entreprise verticalement intégrée, selon le cas, des sanctions […] pour non-respect des obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive ; et

[…]

11. Toute partie ayant un grief à faire valoir contre un gestionnaire de réseau de transport ou de distribution en ce qui concerne les obligations imposées audit gestionnaire par la présente directive peut s'adresser à l'autorité de régulation qui, agissant en tant qu'autorité de règlement du litige, prend une décision dans un délai de deux mois après la réception de la plainte. Ce délai peut être prolongé de deux mois lorsque l'autorité de régulation demande des informations complémentaires. Une nouvelle prolongation de ce délai est possible moyennant l'accord du plaignant. La décision de l'autorité de régulation est contraignante pour autant qu'elle ne soit pas annulée à la suite d'un recours.

12. Toute partie lésée et qui a le droit de présenter une plainte concernant une décision sur les méthodes prise en vertu du présent article, ou, lorsque l'autorité de régulation a une obligation de consultation, concernant les tarifs ou méthodes proposés, peut, au plus tard dans un délai de deux mois, ou dans un délai plus court si les États membres le prévoient ainsi, suivant la publication de la décision ou de la proposition de décision, déposer une plainte en réexamen. Cette plainte n'a pas d'effet suspensif.

[…]

17. Les États membres veillent à ce que des mécanismes appropriés, à l'échelon national, permettent à une partie lésée par une décision d'une autorité de régulation d'exercer un recours auprès d'un organisme indépendant des parties concernées et de tout gouvernement. »

### *B. Le droit néerlandais*

12. L'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 a été transposé en droit néerlandais, par l'article 51, paragraphe 1, de la Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [loi en matière de génération, de fourniture et de transport de l'électricité (loi de 1998 sur l'électricité)], du 2 juillet 1998 [4].

## II. Faits, procédure au principal et question préjudicielle

13. Une coupure de courant à grande échelle s'est produite, le 27 mars 2015, à la suite d'une défaillance dans le poste haute tension de 380 kV de Diemen (Pays-Bas). Ce poste haute tension fait partie du réseau de transport à haute tension des Pays-Bas, dont la société TenneT TSO BV (ci-après « TenneT ») est le gestionnaire. La défaillance en cause a entraîné une panne totale de la centrale, qui a eu pour conséquence de priver de courant pendant plusieurs heures une grande partie de la province de Noord-Holland (Hollande-Septentrionale) et une petite partie de la province de Flevoland.

4 Stb. 1998, nº 427.

14. Crown est une société qui exploite une usine de papeterie située dans la région de Noord-Holland des Pays-Bas. Cette usine est raccordée au réseau de distribution géré par Liander NV, qui est à son tour alimenté par le réseau national de transport à haute tension géré par TenneT. La coupure de courant en cause a eu pour conséquence d'interrompre le transport d'électricité jusqu'à l'usine Crown pendant plusieurs heures le 27 mars 2015.

15. Crown a déposé une plainte auprès de l'ACM et elle a demandé à cette dernière de constater, d'une part, que TenneT n'avait pas mis en œuvre tout ce qui était raisonnablement en son pouvoir pour prévenir l'interruption de la fourniture d'électricité et, d'autre part, que la conception du poste haute tension de Diemen ne satisfaisait pas aux exigences légales. Crown a en substance affirmé que l'interruption du transport d'électricité était imputable au non-respect par TenneT de ses obligations en tant que gestionnaire du réseau national de transport sur lequel la défaillance s'est produite.

16. Par décision du 30 avril 2018, l'ACM a déclaré la plainte de Crown contre TenneT irrecevable, en raison de l'absence de relation directe entre Crown et TenneT, l'usine Crown étant exclusivement raccordée au réseau de distribution géré par Liander NV et non au réseau de transport géré par TenneT. Sur cette base, l'ACM a donc exclu que Crown puisse être qualifiée de « partie » en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Elektriciteitswet 1998 et de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72.

17. À la lumière de ce qui précède, Crown a interjeté appel contre ladite décision de l'ACM devant le juge de renvoi.

18. Ce juge relève l'existence d'un désaccord entre les parties en ce qui concerne l'interprétation de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » visée à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 et, plus précisément, en ce qui concerne la détermination des personnes ayant le droit de déposer une plainte. Ce juge a des doutes quant à la signification à donner à la notion citée, et il se pose la question de savoir si, dans une situation telle que celle de l'affaire dont il est saisi, une personne comme Crown peut ou non introduire une plainte auprès de l'ACM.

19. C'est dans ces conditions que la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 37, paragraphe 11, 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-il être interprété en ce sens que cette disposition ouvre également le droit d'introduire une plainte contre le gestionnaire du réseau national (gestionnaire de réseau de transport) en faveur d'une partie lorsque cette partie est raccordée non pas au réseau de ce gestionnaire de réseau national concerné (gestionnaire de réseau de transport) mais exclusivement à un réseau régional (réseau de distribution) sur lequel le transport de l'électricité est interrompu par une panne sur le réseau national (réseau de transport) qui alimente le réseau régional (réseau de distribution) ? »

## III. Analyse juridique

20. Par sa question préjudicielle, le juge de renvoi demande à la Cour si la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » visée à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 doit être interprétée en ce sens qu'un client final a le droit de déposer une plainte devant l'autorité nationale de régulation contre le gestionnaire du réseau national de transport, lorsque ledit client final est raccordé non pas directement à ce réseau de transport, mais exclusivement à un réseau de distribution alimenté par ledit réseau de transport, et lorsqu'une interruption du transport de l'électricité se produit sur le réseau de transport qui alimente le réseau de distribution auquel le client final est raccordé.

21. En vertu de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, toute partie ayant un grief à faire valoir contre un gestionnaire de réseau de transport ou de distribution en ce qui concerne les obligations imposées audit gestionnaire par la présente directive peut s'adresser à l'autorité de régulation qui, agissant en tant qu'autorité de règlement du litige, prend une décision dans un délai de deux mois après la réception de la plainte.

22. La question posée par le juge de renvoi concerne le champ d'application subjectif de cette disposition, et plus spécifiquement la portée de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » qu'elle contient.

23. Les parties qui ont présenté des observations devant la Cour ne sont pas d'accord sur l'interprétation à donner à cette notion. D'une part, Crown et la Commission européenne proposent une interprétation large et considèrent qu'un client final a le droit d'introduire une plainte contre le gestionnaire d'un réseau de transport, même en l'absence d'un raccordement direct ou d'une relation contractuelle entre les deux. D'autre part, le gouvernement néerlandais, le gouvernement finlandais et TenneT proposent en revanche une interprétation plus stricte de cette notion et considèrent que le droit de présenter une plainte, prévu à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, exige une relation directe entre la personne qui introduit la plainte et le gestionnaire du réseau de transport contre lequel la plainte est dirigée.

24. Pour répondre à la question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi, il convient donc de procéder à l'interprétation de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » au sens de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72.

25. À titre préliminaire, je relève que ladite directive ne contient aucune définition de cette notion prise dans son ensemble ni des termes qui la composent, à savoir « partie » et « grief » considérés individuellement [5].

26. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union, qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme, qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de celle-ci, mais également du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi dans la réglementation en cause [6].

27. Tout d'abord, en ce qui concerne le texte de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, il convient de relever que cette disposition utilise une formulation très large qui prévoit que *toute* partie ayant un grief à faire valoir contre le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution en ce qui concerne les obligations de ce dernier en vertu de la directive elle-même puisse s'adresser à l'autorité de régulation.

28. Il ressort clairement de la lettre de cette disposition qu'elle subordonne l'existence de la compétence de l'autorité de régulation pour traiter une plainte à deux conditions : d'une part, la plainte doit être présentée contre le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution et, d'autre part, cette plainte doit porter sur les obligations dudit gestionnaire qui découlent de la directive 2009/72. En revanche, cette disposition ne prévoit pas que le droit d'introduire une plainte accordé

5 À cet égard, voir l'arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 29).

6 Voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120, point 30 et jurisprudence citée). Voir également arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 24 et jurisprudence citée).

par la directive 2009/72[7] soit subordonné à l'existence d'une relation directe entre la personne qui souhaite déposer la plainte et le gestionnaire à l'encontre duquel la plainte est introduite. Au contraire, l'usage explicite du terme « toute » indique que la disposition en question a une portée subjective large.

29. Il est vrai que l'utilisation dans la disposition en cause du terme « partie » peut donner lieu à une certaine ambiguïté, dans la mesure où ce terme pourrait être interprété en ce sens que le droit de présenter une plainte appartient exclusivement aux personnes qui sont parties à un contrat.

30. J'estime toutefois qu'une interprétation de ce genre est incorrecte.

31. À cet égard il convient d'observer, en premier lieu, que, d'un point de vue littéral, le terme « partie » n'indique pas nécessairement la seule partie à un contrat, mais qu'il peut également être compris dans le sens « procédural », comme faisant référence à des personnes ayant un intérêt à saisir l'autorité de régulation.

32. En second lieu, il convient de noter que toutes les versions linguistiques de la disposition en cause n'utilisent pas un terme susceptible de créer l'ambiguïté susmentionnée. En effet, si les versions en langue anglaise, française, espagnole et néerlandaise utilisent un terme correspondant au terme italien « *parte* »[8], d'autres versions, comme la version allemande et la version portugaise, utilisent des termes qui n'ont aucune connotation possible de nature contractuelle, mais qui font en revanche référence, sans ambiguïté, à l'intérêt de la personne à saisir l'autorité de régulation[9]. Cette circonstance plaide en faveur d'une interprétation du terme « partie » dans un sens différent de celui de « partie à un contrat », de sorte qu'elle soutient une interprétation de la disposition en cause en ce sens que celle-ci ne subordonne pas la possibilité de déposer une plainte à l'existence d'une relation contractuelle entre la personne qui présente la plainte et le gestionnaire du réseau de transport ou de distribution contre lequel la plainte est introduite.

33. Une telle interprétation semble confirmée par l'analyse du contexte.

34. À cet égard, il convient tout d'abord d'observer que le terme « partie » est utilisé au paragraphe 11 de l'article 37 de la directive 2009/72, mais également dans deux autres paragraphes du même article, à savoir aux paragraphes 12 et 17[10].

35. Quant à l'article 37, paragraphe 12, de la directive 2009/72, celui-ci prévoit une procédure permettant à toute partie lésée et qui a le droit de présenter une plainte concernant une décision sur les méthodes prises en vertu de l'article 37 de la directive en cause, ou, lorsque l'autorité de régulation a une obligation de consultation, concernant les tarifs ou méthodes proposés, de déposer une plainte en réexamen de la décision[11].

36. Le paragraphe 17 de l'article 37 de la directive 2009/72 prévoit en revanche que les États membres veillent à ce que des mécanismes appropriés, à l'échelon national, permettent à une partie lésée par une décision d'une autorité de régulation d'exercer un recours auprès d'un organisme indépendant des parties concernées et de tout gouvernement.

7 En ce qui concerne la qualification de la possibilité de présenter une plainte comme droit subjectif, voir arrêt du 29 octobre 2009, Commission/Belgique (C-474/08, non publié, EU:C:2009:681, point 20), relatif à l'article 23, paragraphe 5, de la directive 2003/54 successivement abrogée par la directive 2009/72.

8 Respectivement les termes : « *party*», « partie », « *parte*» et « *partijen*».

9 Ainsi, la version en langue allemande utilise le terme « *Betroffene*» et la version en langue portugaise le terme « *interessado*» qui peuvent tous deux être traduits en italien par le terme « *interessato*» (la « personne concernée » en français).

10 Le texte de ces deux dispositions correspond exactement à celui des paragraphes 3 et 8 de l'article 60 de la directive 2019/944.

11 Voir arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 26).

37. L'analyse de ces deux dispositions montre qu'il ne découle d'aucune d'elles que la notion de « partie » utilisée à l'article 37 de la directive 2009/72, notion qui doit faire l'objet d'une interprétation uniforme ainsi qu'il a été indiqué au point 26 des présentes conclusions, doit être interprétée en ce sens que sa portée se limite exclusivement à des personnes qui ont une relation directe ou contractuelle avec le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution.

38. Au contraire, il convient de noter que la directive 2009/72 prévoit spécifiquement au moins un cas dans lequel une personne qui n'a pas de relation contractuelle existant avec le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution doit pouvoir saisir l'autorité de régulation en introduisant une plainte contre ce gestionnaire en vertu de l'article 37, paragraphe 11, de la même directive. En effet, l'article 32, paragraphe 2, de la directive 2009/72, prévoit que lorsque le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution refuse l'accès au réseau qu'il gère, l'utilisateur concerné doit pouvoir engager une procédure de règlement des litiges à l'encontre de ce gestionnaire.

39. À cet égard, la Cour a précisé dans l'arrêt du 29 octobre 2009, Commission/Belgique (C-474/08, non publié, EU:C:2009:681), que les États membres ont l'obligation de prévoir que les cas de refus d'accès au réseau de distribution ou de transport puissent être soumis à l'autorité de régulation au moyen d'une plainte présentée conformément à la disposition contenue à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 [12].

40. L'analyse du contexte plaide donc elle aussi en faveur d'une interprétation de la disposition en cause selon laquelle le droit de saisir l'autorité de régulation au moyen d'une plainte contre le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution ne saurait être subordonné à l'existence d'une relation contractuelle avec ce gestionnaire.

41. J'estime en outre, d'un point de vue téléologique, que l'interprétation restrictive de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » au sens de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, proposée par les gouvernements néerlandais et finlandais et par TenneT est contraire à l'objectif de la disposition contenue à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, à la fonction et aux missions attribuées par cette directive aux autorités de régulation, et qu'elle peut également s'avérer non conforme à l'objectif général poursuivi dans la directive citée, qui est de garantir un niveau élevé de protection aux consommateurs.

42. S'agissant, en premier lieu, de l'objectif de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, cette disposition vise à permettre aux parties lésées par l'action ou par l'omission du gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution de saisir une instance extrajudiciaire, indépendante et spécialisée, afin d'obtenir que celle-ci adopte une décision contraignante pour le gestionnaire, qui constate l'existence de violations des dispositions de la directive 2009/72 et, éventuellement, mette fin à ces violations et les sanctionne.

43. Ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, une interprétation restrictive de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir », telle que celle qui a été proposée par les gouvernements néerlandais et finlandais et par TenneT, risquerait de porter atteinte à l'efficacité du mécanisme de règlement des litiges prévu à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72. En effet, en subordonnant la possibilité de présenter une plainte à l'existence d'une relation contractuelle entre le plaignant et le gestionnaire du réseau de transport ou de distribution en cause, une telle interprétation aurait pour effet d'exclure du champ d'application du droit d'adresser une plainte à l'autorité de régulation, une part importante des utilisateurs, à savoir tous ceux qui, bien que dépourvus de lien contractuel avec le gestionnaire du réseau de transport ou de distribution, ont toutefois tout de même subi les conséquences d'une éventuelle violation, de la part de ce gestionnaire, des obligations qui incombaient à ce dernier en vertu de la directive 2009/72.

12 Voir point 23. Cet arrêt faisait référence à l'article 23, paragraphe 5, de la directive 2003/54, abrogée par la directive 2009/72. Cet article correspond à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72.

44. Dans la même perspective, j'estime, en deuxième lieu, que l'interprétation restrictive citée n'est pas non plus compatible avec la mission et avec les fonctions attribuées dans la directive 2009/72 aux autorités de régulation, autorités qui, ainsi que cela résulte des considérants 34 et 37, et de l'article 37 de cette directive, jouent un rôle fondamental dans son économie.

45. Selon moi, cette interprétation porte plus particulièrement atteinte au rôle fondamental attribué aux autorités de régulation à l'article 37, paragraphe 1, sous b), de la directive 2009/72, qui est de garantir que les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution respectent les obligations qui leur incombent en vertu de cette directive et d'autres dispositions de la réglementation pertinente de l'Union.

46. En effet, le fait de limiter la possibilité pour les utilisateurs d'accéder à l'autorité de régulation au moyen de la plainte, aux seuls cas dans lesquels il existe un raccordement direct au réseau en question ou une relation contractuelle entre les personnes concernées reviendrait nécessairement à réduire la capacité dont disposent ces autorités de régulation de garantir le respect, par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution, des obligations qui leur sont imposées par la directive 2009/72. Une telle approche limiterait en effet la possibilité pour ces autorités de prendre connaissance et de constater d'éventuelles violations, par ces gestionnaires, de la réglementation pertinente de l'Union et, partant, la possibilité d'adopter des décisions contraignantes et des sanctions au sens de l'article 37, paragraphe 4, sous a) et d), de la directive 2009/72, à l'encontre des gestionnaires qui violent ces réglementations.

47. À cet égard, j'estime qu'il est important de souligner que, contrairement à ce qu'a soutenu TenneT dans ses observations, la directive 2009/72 ne se limite pas à imposer aux gestionnaires des réseaux de transport des tâches et des obligations à l'égard des seuls utilisateurs raccordés à leur réseau. En effet, il résulte clairement de l'article 12 de cette directive, qui énumère spécifiquement les tâches des gestionnaires des réseaux de transport, que ceux-ci assument des fonctions à caractère systémique dans la mesure où ils sont soumis à des obligations qui concernent, par exemple, la sécurité de la fourniture d'électricité ou la sécurité et l'efficacité du fonctionnement des réseaux interconnectés, lesquelles vont bien au-delà des obligations qui découlent des relations contractuelles avec leurs propres clients raccordés au réseau de transport. La portée des obligations qui incombent aux gestionnaires des réseaux de transport ne saurait par conséquent être invoquée à l'appui de l'interprétation restrictive, citée dans les présentes conclusions, de la portée du droit à présenter une plainte au sens de l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72.

48. En outre, s'agissant notamment de l'affaire pendante devant le juge de renvoi, j'observe également que l'article 37, paragraphe 1, sous h) et m), de la directive 2009/72 attribue spécifiquement aux autorités de régulation, les missions, respectivement, de « veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau et évaluer leurs performances passées » et de « surveiller le temps pris par les gestionnaires de réseau de transport […] pour effectuer les raccordements et les réparations ».

49. En troisième lieu, j'estime que l'interprétation restrictive de la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » proposée par les gouvernements néerlandais et finlandais et par TenneT est susceptible de ne pas être conforme à l'objectif de la directive 2009/72 de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, qui est central dans cette directive [13].

13 Voir arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 33).

50. En vertu des considérants 37, 42, 51 et 54, ainsi que de l'article 1er de la directive 2009/72, l'un des objectifs principaux de cette directive est d'établir des dispositions en matière de protection des consommateurs et de définir les droits des consommateurs d'électricité en garantissant à ceux-ci des niveaux de protection élevés. À cet égard, le Cour a déjà considéré que l'article 3, paragraphe 7, de ladite directive impose aux États membres de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, plus particulièrement en ce qui concerne les mécanismes de règlement des litiges [14].

51. La Cour a ainsi considéré que lorsque l'État membre choisit de confier à l'autorité de régulation la compétence en matière de règlement extrajudiciaire des litiges concernant les consommateurs, il ressort clairement de l'article 37, paragraphes 11, 16 et 17, de ladite directive que la qualité de partie ainsi que le droit d'exercer un recours juridictionnel contre la décision de l'autorité de régulation doivent être reconnus à un client résidentiel [15].

52. Dans le cas, cité au point précédent, où l'autorité de régulation se verrait confier la compétence en matière de règlement extrajudiciaire des litiges concernant les consommateurs, l'interprétation restrictive de la disposition prévue à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72, de manière analogue à ce qui a été constaté au point 43 des présentes conclusions, impliquerait une limitation de la possibilité de présenter une plainte devant l'autorité de régulation aux seuls consommateurs qui ont une relation contractuelle avec le gestionnaire du réseau de transport ou de distribution ayant prétendument commis une violation des obligations qui lui incombent en vertu de la directive elle-même, en excluant de cette voie de recours tous les consommateurs qui, bien que n'ayant pas une telle relation contractuelle, ont toutefois subi les conséquences de cette violation. Une interprétation qui comporte une telle restriction de l'accès des consommateurs aux mécanismes de règlement des litiges prévus dans la directive 2009/72 ne serait pas conforme audit objectif, rappelé par la jurisprudence citée de la Cour, qu'elle poursuit, et qui consiste à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, notamment en ce qui concerne les mécanismes de règlement des litiges.

53. Dans la même perspective, une interprétation de ce genre n'est pas conforme à la mission, explicitement attribuée par plusieurs dispositions de la directive 2009/72 [16] aux autorités de régulation, de garantir la protection des consommateurs et la pleine efficacité des mesures prévues à cette fin dans la directive [17].

54. En conclusion, il découle de l'analyse qui précède que, selon moi, la notion de « partie ayant un grief à faire valoir » prévue à l'article 37, paragraphe 11, de la directive 2009/72 doit être interprétée en ce sens que le droit de présenter une plainte contre le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution prévu dans cette disposition n'est pas subordonné à l'existence d'une relation directe ou contractuelle entre le client final qui a l'intention de déposer une plainte et le gestionnaire qui fait l'objet de la plainte.

55. À cet égard, j'observe également que, ainsi que cela a été confirmé par le débat qui a eu lieu lors de l'audience, si les deux conditions contenues au point 28 des présentes conclusions sont remplies – à savoir, d'une part, que la plainte est déposée contre le gestionnaire d'un réseau de transport ou de distribution et, d'autre part, que cette plainte concerne les obligations qui incombent audit gestionnaire en vertu de la directive 2009/72 – la raison subjective qui a poussé le client final à présenter la plainte est sans pertinence aux fins de la recevabilité de cette dernière. Notamment, rien n'empêche un client final, qui estime avoir subi un dommage en raison de la violation des dispositions

14 À cet égard, voir également l'arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 34).

15 Voir l'arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 40).

16 Voir, notamment, l'article 36, plus particulièrement sous g), l'article 37, paragraphe 1, sous n), ainsi que les considérants 37, 51 in fine, et 54, de la directive 2009/72.

17 À cet égard, voir l'arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35, point 35).

de la directive 2009/72 par le gestionnaire d'un système de transport, de présenter une plainte contre ce gestionnaire devant l'autorité de régulation compétente afin de se procurer des éléments de preuve à utiliser éventuellement dans le cadre d'une action en réparation introduite devant les juridictions nationales compétentes.

56. Sur ce point, je constate à titre incident qu'aucune disposition de la directive 2009/72 ne régit la valeur probatoire dans une action en réparation du dommage, introduite devant les juridictions civiles, d'une éventuelle décision de l'autorité de régulation adoptée en application de cette directive. La réglementation de cette valeur probatoire relève donc toujours des dispositions du droit national de chaque État membre. Toutefois, ainsi que l'a relevé la Commission lors de l'audience, ces autorités disposent de connaissances sectorielles et techniques spécifiques qui les placent dans une position privilégiée pour pouvoir établir les violations des obligations dérivant de la directive 2009/72. La possibilité de saisir ces autorités au moyen d'une plainte facilite par conséquent l'accès au juge national pour les actions en réparation de dommages, de sorte que la protection juridictionnelle contre les violations du droit de l'Union est ainsi finalement rendue plus efficace.

## IV. Conclusion

57. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) :

L'article 37, paragraphe 11, 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'un client final dispose du droit d'introduire une plainte devant l'autorité nationale de régulation contre le gestionnaire du réseau national de transport, lorsque ce client final est raccordé non pas directement à ce réseau de transport, mais exclusivement à un réseau de distribution alimenté par ledit réseau de transport, et lorsqu'une interruption du transport de l'électricité se produit sur le réseau de transport qui alimente le réseau de distribution auquel le client final est raccordé.