Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

8 octobre 2025 *

« Énergie – Marché intérieur de l'électricité – Ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique – Article 1er du règlement (UE) 2017/2195 – Plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres – Absence de participation du gestionnaire de réseau de transport suisse – Décision de l'ACER modifiant le cadre de mise en œuvre de la plateforme – Recours formé devant la commission de recours de l'ACER – Conditions et modalités particulières de recours – Article 28 du règlement (UE) 2019/942 – Irrecevabilité pour absence de qualité pour agir devant la commission de recours – Affectation directe et individuelle »

Dans l'affaire T-556/23,

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

partie requérante,

contre

Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), représentée par MM. P. Martinet et E. Tremmel, en qualité d'agents, assistés de Mes B. Creve et T. Kölsch, avocats,

partie défenderesse,

soutenue par

Commission européenne, représentée par Mme O. Beynet, MM. T. Scharf, B. De Meester et C. Hödlmayr, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LE TRIBUNAL (troisième chambre élargie),

composé, lors des délibérations, de Mme P. Škvařilová-Pelzl, présidente, M. I. Nõmm (rapporteur), Mme G. Steinfatt, MM. D. Kukovec et R. Meyer, juges,

greffier : Mme I. Kurme, administratrice,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la phase écrite de la procédure,

à la suite de l'audience du 12 mars 2025,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, Swissgrid AG, demande l'annulation de la décision A-009-2022 de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), du 29 juin 2023, rejetant comme irrecevable le recours contre la décision 16/2022 de l'ACER, du 30 septembre 2022 (ci-après la « décision attaquée »).

Antécédents du litige

2 La requérante est une société anonyme de droit suisse qui constitue l'unique gestionnaire de réseau de transport d'électricité (ci-après « GRT ») en Suisse.

3 La requérante a participé depuis 2012 à l'International Grid Control Cooperation (IGCC), une structure de coopération entre GRT ayant pour but d'optimiser la gestion automatisée des réserves de restauration de fréquence au moyen d'un processus de compensation des déséquilibres. En 2016 onze GRT, dont la requérante, ont conclu entre eux l'accord multilatéral sur l'IGCC, lequel réglait les modalités de leur coopération.

4 Sur le fondement du règlement (CE) nº 714/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) nº 1228/2003 (JO 2009, L 211, p. 15), la Commission européenne a adopté le règlement (UE) 2017/2195, du 23 novembre 2017, concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (JO 2017, L 312, p. 6), lequel prévoit la mise en place de plateformes européennes communes pour la mise en œuvre du processus de compensation des déséquilibres et la réalisation des conditions de l'échange d'énergie d'équilibrage provenant des réserves de restauration de la fréquence et des réserves de remplacement, et notamment, à son article 22, une plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres.

5 Au mois de décembre 2019, les GRT parties à l'accord multilatéral sur l'IGCC, dont la requérante, ont conclu un accord de coopération sur l'IGCC (ci-après l'« accord de coopération sur l'IGCC »), lequel remplace cet accord multilatéral. L'accord de coopération est soumis à un accord principal concernant les plateformes d'équilibrage, commun à l'ensemble des plateformes, entré en vigueur le 1er juillet 2020 (ci-après l'« accord principal »).

6 Le 24 juin 2020, l'ACER a adopté la décision 13/2020, portant sur la création d'une plateforme européenne pour le processus de compensation des déséquilibres (imbalance netting process, ci-après la « plateforme IN »), comprenant, en annexe, le cadre de mise en œuvre de ladite plateforme (ci-après le « cadre de mise en œuvre »).

7 L'article 2, paragraphe 1, sous j), du cadre de mise en œuvre définissait la notion de « GRT membre » comme « tout GRT qui a[vait] rejoint la plateforme IN, y compris les GRT des zones [de réglage fréquence puissance] exploitées par plusieurs GRT de différents États membres ou

pays tiers » et son article 2, paragraphe 1, sous l), la notion de « GRT participant » comme « tout GRT membre utilisant la plateforme IN afin de mettre en œuvre le processus de compensation des déséquilibres pour les échanges prévus d'énergie d'équilibrage ».

8 L'article 2, paragraphe 1, sous f), du cadre de mise en œuvre indiquait que l'IGCC « [était] le projet de mise en œuvre qui évolu[ait] vers la plateforme IN » et son article 5, paragraphe 2, prévoyait que « tous les GRT membres conv[enaient] de mettre en œuvre toutes les adaptations nécessaires aux fonctionnalités de l'IGCC conformément [au cadre de mise en œuvre] […] ». Selon l'article 5, paragraphe 3, du cadre de mise en œuvre, pour remplir l'obligation de rendre opérationnelle la plateforme IN, tous les GRT membres « établiss[ai]ent la plateforme IN qui [était] fondée sur le projet de mise en œuvre de l'IGCC qui [était] transformée en plateforme IN après l'approbation [du cadre de mise en œuvre] ».

9 Le 31 mars 2022, en application de l'article 10, paragraphe 2, du cadre de mise en œuvre, le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ci-après l'« ENTSO-E ») a soumis à l'ACER une proposition de modification de ce cadre de mise en œuvre, s'agissant de la désignation des entités qui exerceraient les fonctions qui y étaient définies.

10 Le 30 septembre 2022, l'ACER a adopté la décision 16/2022 modifiant le cadre de mise en œuvre. L'article 1er, sous b), de l'annexe I de cette décision a modifié la définition de « GRT membre » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous j), du cadre de mise en œuvre, afin qu'elle vise désormais « tout GRT auquel le règlement [2017/2195] s'appliqu[ait] et qui a[vait] rejoint la plateforme IN, y compris les GRT issus de zones [de réglage fréquence puissance] multi-GRT ».

11 Le 30 novembre 2022, la requérante a formé un recours contre cette décision auprès de la commission de recours de l'ACER.

12 Par la décision attaquée, la commission de recours a retenu que la décision 16/2022 ne constituait pas un acte susceptible d'affecter la situation juridique de la requérante, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'examiner plus avant si celle-ci était directement et individuellement concernée par ladite décision au sens de l'article 28, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (JO 2019, L 158, p. 22) et a, partant, rejeté son recours comme étant irrecevable. Plus précisément, la commission de recours a :

– rappelé que la recevabilité des recours au titre de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 devait être examinée à la lumière de la jurisprudence portant sur l'article 263 TFUE et en a déduit qu'il convenait de vérifier si la décision 16/2022 produisait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la requérante, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique ;

– retenu qu'il découlait du règlement 2017/2195 que seuls les GRT soumis au droit de l'Union européenne étaient autorisés à participer aux plateformes relevant de son champ d'application (à l'exception des GRT suisses et seulement à l'égard des plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage et pour autant que la Commission ait adopté une décision en ce sens au titre de l'article 1er, paragraphe 7, dudit règlement) ;

– estimé que la circonstance que la procédure prévue à l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195 concernait seulement la participation de la Suisse aux plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage, et non à la plateforme IN, renforçait la

conclusion selon laquelle la participation était seulement ouverte aux GRT soumis au droit de l'Union ;

– déduit de ce qui précède que la décision 16/2022 se limitait à mettre en œuvre le règlement 2017/2195 et que la situation juridique de la requérante n'était pas gouvernée par ladite décision, mais par le règlement 2017/2195 ;

– souligné que le règlement 2017/2195 était applicable depuis le 18 décembre 2017 et que son article 1er n'avait pas été modifié et retenu que la requérante se trouvait dans la même situation juridique sous l'empire des décisions 13/2020 et 16/2022 de sorte que cette dernière n'avait pas modifié sa situation juridique ;

– mis en exergue le fait que la requérante ne figurait pas parmi les destinataires de la décision 13/2020, de sorte qu'il ne pouvait être retenu que la décision 16/2022 avait eu pour conséquence de lui faire perdre sa qualité de membre de la plateforme IN, ce qui aurait été de nature à l'affecter directement et individuellement ;

– retenu que la participation passée de la requérante à des projets de plateformes ou à des arrangements contractuels ne pouvait être invoquée d'une manière aboutissant à remettre en cause l'interprétation des dispositions du règlement 2017/2195.

Conclusions des parties

13 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– condamner l'ACER aux dépens.

14 L'ACER conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

15 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

16 À l'appui de son recours, la requérante avance trois moyens.

17 Le premier moyen est tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation du règlement 2017/2195. La requérante soutient que c'est à tort que la commission de recours a retenu que celui-ci excluait sa participation à la plateforme IN.

18 Le deuxième moyen est tiré d'une erreur d'appréciation à l'occasion de l'application de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 aux circonstances de l'espèce. La requérante fait valoir que la commission de recours a erronément retenu que le recours contre la décision 16/2022 était irrecevable.

19 Par son troisième moyen, présenté à titre subsidiaire, la requérante soulève une exception d'illégalité, au titre de l'article 277 TFUE, contre le règlement 2017/2195, dans l'éventualité où celui-ci devrait être interprété comme interdisant sa participation à la plateforme IN.

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur de droit dans l'interprétation du règlement 2017/2195

20 La requérante soutient que le motif de la décision attaquée tiré de ce que le règlement 2017/2195 exclurait la participation de la Suisse à la plateforme IN est entaché d'une erreur de droit. Au titre de la première branche de ce moyen, elle fait valoir que cette conclusion découle d'une interprétation erronée du règlement 2017/2195. Dans le cadre de la seconde branche, elle conteste plus particulièrement l'interprétation de l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195.

21 La Commission et l'ACER estiment que ce motif de la décision attaquée est exempt d'erreur de droit.

22 Les deux branches du présent moyen, qu'il convient d'examiner ensemble, impliquent de vérifier si c'est à bon droit que la commission de recours a retenu que l'article 1er du règlement 2017/2195, portant sur l'objet et le champ d'application de ce règlement, excluait la participation de la requérante à la plateforme IN visée à l'article 22 dudit règlement.

23 Selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêt du 14 mars 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, point 35 et jurisprudence citée).

24 Il convient de relever que l'article 1er, paragraphe 2, du règlement 2017/2195 précise que le « présent règlement s'applique aux [GRT], aux gestionnaires de réseau de distribution (GRD), y compris les réseaux fermés de distribution, aux autorités de régulation, à l'[ACER], [à l'ENTSO-E], aux tiers auxquels des responsabilités ont été déléguées ou assignées, et aux autres acteurs du marché ».

25 S'agissant de l'article 1er, paragraphe 6, du règlement 2017/2195, il y est précisé que les « plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage peuvent être ouvertes aux GRT exerçant en Suisse, à la condition que la législation nationale de la Suisse applique les principales dispositions de la législation de l'Union relative au marché de l'électricité et qu'il existe un accord intergouvernemental sur la coopération dans le domaine de l'électricité entre l'Union et la Suisse, ou si l'exclusion de la Suisse peut aboutir à ce que des flux physiques d'électricité non programmés passent par la Suisse et menacent la sécurité du réseau de la région ».

26 Enfin, selon l'article 1er, paragraphe 7, du règlement 2017/2195 :

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

27 S'agissant de l'interprétation littérale et contextuelle du règlement 2017/2195, il convient de relever que, si l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement ne se réfère pas explicitement aux seuls GRT de l'Union, l'article 1er, paragraphes 6 et 7, dudit règlement prévoit les hypothèses et les modalités dans lesquels les GRT suisses pourraient être admis à participer à certaines des plateformes prévues dans ledit règlement sur la base d'une décision de la Commission.

28 Or, l'existence d'une telle possibilité reconnue à la Commission d'accepter la participation des seuls GRT suisses, à certaines plateformes et sous certaines conditions seulement, ne peut être interprétée que comme une exception, révélatrice de l'absence d'une règle de principe incluant la participation des GRT extérieurs à l'Union aux plateformes prévues par le règlement 2017/2195, dont la plateforme IN visée à l'article 22.

29 Il convient, en outre, de relever que cette conclusion est renforcée par l'interprétation téléologique du règlement 2017/2195, dès lors qu'il ressort des considérants 1 et 10 que celui-ci poursuit la création d'un marché intérieur de l'énergie pleinement fonctionnel et interconnecté.

30 À cet égard, il convient de relever que la Commission a entendu que des règles équitables s'appliquent aux GRT participant aux plateformes. L'énoncé d'un tel objectif figure au considérant 8 du règlement 2017/2195, selon lequel « les règles concernant les modalités et conditions relatives à l'équilibrage […] garantissent une concurrence adéquate sur la base de règles du jeu équitables entre les acteurs du marché ». Cet objectif se manifeste également dans l'article 19, paragraphe 3, sous d), l'article 20, paragraphe 3, sous d), l'article 21, paragraphe 3, sous d), et l'article 22, paragraphe 3, sous d), du règlement 2017/2195, selon lesquels les règles gouvernant les différentes plateformes doivent être « fondées sur le principe de non-discrimination et [garantir] un traitement équitable de tous les GRT membres, qui exclut qu'un GRT bénéficie d'avantages économiques indus du fait de sa participation aux fonctions de la plateforme européenne ».

31 Or, ainsi que la Cour a eu l'occasion de le souligner, la Confédération suisse, de par son refus de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), n'a pas souscrit au projet d'un ensemble économique intégré avec un marché unique, fondé sur des règles communes entre ses membres, mais a préféré la voie d'arrangements bilatéraux avec l'Union et ses États membres, dans des domaines précis. Dès lors, la Confédération suisse n'a pas adhéré au marché intérieur de l'Union (arrêts du 12 novembre 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, point 27, et du 7 mars 2013, Suisse/Commission, C-547/10 P, EU:C:2013:139, points 78 et 79).

32 Les GRT suisses n'étant, par conséquent, pas soumis aux mêmes règles que celles applicables aux GRT des États membres de l'Union, leur exclusion de la participation aux plateformes envisagées dans le règlement 2017/2195, sous réserve d'un arrangement bilatéral alternatif qui reste toujours possible, est pleinement justifiée au regard de l'objectif poursuivi par ledit règlement.

33 Il en découle que la commission de recours n'a pas commis l'erreur de droit alléguée par la requérante en indiquant, aux considérants 52 à 57 de la décision attaquée, que la participation des GRT suisses, en dehors des hypothèses envisagées à l'article 1er, paragraphes 6 et 7, du règlement 2017/2195, était exclue.

34 Cette conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de la requérante.

35 S'agissant, notamment, du considérant 70 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2019, sur le marché intérieur de l'électricité (JO 2019, L 158, p. 54), force est de constater que celui-ci se limite à mettre en exergue l'importance d'une coopération étroite entre les États membres, les parties contractantes de la Communauté de l'énergie et d'autres pays tiers qui appliquent ledit règlement ou qui font partie de la zone synchrone de l'Europe continentale.

36 Or, il n'existe aucune contradiction entre, d'une part, l'énoncé de l'intention du législateur de promouvoir une coopération internationale et, d'autre part, le fait que l'article 1er du règlement 2017/2195 limite la participation aux plateformes qu'il régit aux seuls GRT de l'Union. En effet, la participation auxdites plateformes peut être fondée sur une autre disposition que l'article 1er de ce règlement, telle qu'un accord international entre l'Union et le pays tiers concerné, un tel accord, selon l'article 216, paragraphe 2, TFUE, liant les institutions de l'Union et, par conséquent, primant les actes de l'Union (voir arrêt du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, point 50 et jurisprudence citée).

37 De même, dans ce contexte, le fait que l'article 23 du règlement 2017/2195, portant sur le partage des coûts entre GRT dans différents États membres, envisage, à son paragraphe 3, le partage des coûts communs entre les GRT dans les États membres et les pays tiers qui participent aux plateformes européennes ne peut être interprété comme ouvrant, en lui-même, un droit à la participation aux plateformes aux GRT des pays tiers. Il doit plutôt être compris comme explicitant les modalités de répartition desdits coûts entre les GRT de l'Union participant aux plateformes au titre de l'article 1er du règlement 2017/2195 et les GRT des pays tiers participant à ces plateformes au titre d'un autre fondement juridique.

38 S'agissant du considérant 15 du règlement (UE) 2017/1485 de la Commission, du 2 août 2017, établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité (JO 2017, L 220, p. 1), auquel se réfère la requérante, il met explicitement en avant l'objectif de soutenir les pays tiers aux fins de l'application de règles similaires à celles figurant dans ledit règlement. En outre, si ce règlement met en exergue l'objectif de faciliter la coopération entre les GRT de l'Union et ceux de pays tiers en ce qui concerne l'exploitation sûre du réseau, il convient de relever que cette coopération ne passe pas nécessairement par un accès aux plateformes envisagées par le règlement 2017/2195, mais peut prendre la forme d'accords entre les GRT de l'Union et les GRT des pays tiers concernés, ainsi que le prévoit explicitement l'article 13 du règlement 2017/1485, selon lequel « lorsqu'une zone synchrone englobe des GRT de l'Union et de pays tiers, dans un délai de dix-huit mois après l'entrée en vigueur du présent règlement, tous les GRT de l'Union présents dans cette zone synchrone s'efforcent de conclure avec les GRT des pays tiers non liés par le présent règlement un accord fixant la base de leur coopération en ce qui concerne le fonctionnement sûr du réseau et définissant les modalités de la mise en conformité des GRT des pays tiers avec les obligations prévues par le règlement ».

39 Enfin, s'agissant de la circonstance que la plateforme IN ne relève pas de la notion de « plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage » utilisée à l'article 1er, paragraphe 6, du règlement 2017/2195, elle implique seulement que la participation de la requérante ne peut être autorisée sur la base d'une décision de la Commission au titre de l'article 1er, paragraphe 7, de ce même règlement, mais nécessite l'existence d'un autre fondement juridique, ainsi que cela est explicité au point 36 ci-dessus.

40 Il convient, partant, de rejeter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur d'appréciation dans l'application de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 aux circonstances de l'espèce

41 La requérante soutient que la commission de recours a méconnu l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 en retenant que la décision 16/2022 ne modifiait pas de façon caractérisée sa situation juridique. Dans le cadre d'une première branche, elle reproche à la commission de recours de ne pas avoir retenu qu'elle disposait d'un droit de participer à la plateforme IN au titre de la décision 13/2020. Par sa seconde branche, elle estime que c'est à tort que la commission de recours n'a pas pris en compte les effets de la décision 16/2022 sur les contrats auxquels elle est partie.

42 L'ACER, soutenu par la Commission, répond, notamment, que la première branche repose sur le postulat erroné selon lequel la requérante disposait d'un droit de participer à la plateforme IN au titre de la décision 13/2020, dès lors qu'une telle participation ne pouvait découler que d'une décision en ce sens de la Commission au titre du règlement 2017/2195. Elle ajoute que, dans le contexte réglementaire dans lequel s'inscrivait la décision 13/2020, la référence aux « pays tiers » figurant à l'article 3, paragraphe 1, sous j), du cadre de mise en œuvre ne pouvait se comprendre que comme visant les pays tiers faisant application du droit de l'Union. S'agissant de la seconde branche du moyen, l'ACER conteste sa recevabilité et fait valoir que, en toute hypothèse, elle doit être rejetée comme étant non fondée. Ainsi, la commission de recours aurait, à juste titre, relevé que des arrangements contractuels relevant du droit privé ne peuvent être invoqués pour remettre en cause l'application du droit de l'Union et la requérante soutiendrait, à tort, que la décision 16/2022 équivaudrait à une remise en cause de la légalité de l'accord principal et de l'accord de coopération sur l'IGCC.

43 Aux points 57 à 63 de la décision attaquée, la commission de recours a conclu que la décision 16/2022 ne produisait pas d'effets juridiques obligatoire de nature à affecter les intérêts de la requérante en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique aux motifs, premièrement, que ladite situation juridique n'était pas régie par les décisions 13/2020 puis 16/2022, mais par le règlement 2017/2195, dont il découlait que la requérante ne disposait pas du droit de participer à la plateforme IN, deuxièmement, que, en l'absence d'un tel droit au titre de la décision 13/2020, il ne pouvait être retenu que la décision 16/2022 l'affectait directement et individuellement et, troisièmement, que la participation passée de la requérante à des projets de plateformes ou aux contrats qui y étaient afférant était dépourvue de pertinence.

44 Le Tribunal estime qu'il convient de traiter conjointement les deux branches du moyen et, partant, d'examiner à titre liminaire la recevabilité de la seconde branche, contestée par l'ACER.

Sur la recevabilité de la seconde branche, contestée par l'ACER

45 L'ACER estime que la seconde branche du moyen est irrecevable dans la mesure où la requérante n'a pas fourni les copies de l'accord de coopération sur l'IGCC et de l'accord principal en annexe à sa requête et ne se réfère que d'une manière vague et générale à leur contenu.

46 En vertu de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut, ainsi que de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, la requête doit contenir l'objet du litige, les moyens et arguments invoqués ainsi qu'un exposé sommaire desdits moyens. Ces éléments doivent être suffisamment clairs et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations. Afin de garantir la sécurité juridique et une bonne administration de la justice, il est nécessaire, pour qu'un recours soit recevable, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celui-ci se fonde ressortent d'une façon cohérente et compréhensible du texte de la requête elle-même (voir, en ce sens, ordonnance du 28 avril 1993, De Hoe/Commission, T-85/92, EU:T:1993:39, point 20 et jurisprudence citée). La requête doit, de ce fait, expliciter en quoi consiste le moyen sur lequel le recours est fondé, de sorte que sa seule énonciation abstraite ne répond pas aux exigences du règlement de procédure. Des exigences analogues sont requises lorsqu'un grief est invoqué au soutien d'un moyen (voir arrêt du 25 mars 2015, Belgique/Commission, T-538/11, EU:T:2015:188, point 131 et jurisprudence citée ; ordonnance du 27 novembre 2020, PL/Commission, T-728/19, non publiée, EU:T:2020:575, point 64).

47 Au titre de la seconde branche du moyen, la requérante, premièrement, soutient disposer d'un droit contractuel à participer à la plateforme IN en vertu de l'accord principal et de l'accord de coopération sur l'IGCC. Deuxièmement, elle estime que le cadre de mise en œuvre tel qu'il figure en annexe à la décision 16/2022 aboutit à la priver de ce droit contractuel. Troisièmement, elle déduit d'une application par analogie de la position du Tribunal dans les arrêts du 11 juillet 2007, Alrosa/Commission (T-170/06, EU:T:2007:220, point 39), et du 12 décembre 2018, Groupe Canal +/Commission (T-873/16, EU:T:2018:904, points 22 à 27), que la décision 16/2022 a modifié de façon caractérisée sa situation juridique.

48 Force est de constater qu'une telle argumentation est tout à fait conforme à l'article 76, sous d), du règlement de procédure.

49 Ce que conteste l'ACER concerne plutôt l'absence de preuve par la requérante de la prémisse factuelle sur laquelle repose cette argumentation, à savoir l'existence d'un droit contractuel à participer à la plateforme IN en vertu de l'accord principal et de l'accord de coopération sur l'IGCC, dans la mesure où elle n'a pas fourni en annexe à sa requête une copie de ces documents.

50 Il est exact que la requérante n'a pas produit une copie de ces accords en annexe à sa requête. Dans sa réplique, elle a justifié cette absence par la complexité et la longueur de ces documents et le caractère prétendument inutile d'une telle production, mais a émis une offre de preuve en ce sens. À la suite d'une mesure d'organisation de la procédure, la requérante a communiqué au Tribunal une copie de l'accord de coopération sur l'IGCC et de l'accord principal.

51 En application de l'article 85, paragraphe 1, du règlement de procédure, les « preuves et les offres de preuve sont présentées dans le cadre du premier échange de mémoires » et, selon son paragraphe 2, les « parties principales peuvent encore produire des preuves ou faire des offres de preuve dans la réplique et la duplique à l'appui de leur argumentation, à condition que le retard dans la présentation de celles-ci soit justifié ».

52 Force est de constater que la requérante a justifié au sens de l'article 85, paragraphe 2, du règlement de procédure le retard dans son offre de preuve, en soulignant, en substance, qu'elle estimait qu'il n'était pas nécessaire qu'elle démontre l'existence à son égard d'un droit contractuel de participer à la plateforme IN.

53 À cet égard, il y a lieu de relever que, dès son acte de recours devant la commission de recours, la requérante a soutenu que la décision 16/2022 affectait ses droits contractuels, ainsi que l'a résumé la commission de recours au point 44 de la décision attaquée. Or, ladite commission n'a pas remis en cause la matérialité de ces droits contractuels, mais a écarté cet argument comme étant dénué de pertinence, en soulignant au point 64 de la décision attaquée que la participation passée à des projets de plateformes ou à des arrangements contractuels ne pouvait être invoquée d'une manière qui remette en cause les dispositions particulières figurant dans le règlement 2017/2195. La requérante pouvait donc légitimement estimer ne pas avoir à démontrer l'existence de ces droits contractuels dont la matérialité n'avait pas été remise en cause par la commission de recours.

54 La fin de non-recevoir présentée par l'ACER doit donc être écartée.

Sur l'examen au fond du moyen

55 L'article 28 du règlement 2019/942, intitulé « Décisions pouvant faire l'objet d'un recours », précise, à son paragraphe 1, que toute « personne physique ou morale, y compris des autorités de régulation, peut former un recours contre une décision visée à l'article 2, [sous] d), dont elle est le destinataire ou contre une décision qui, bien qu'elle ait été prise sous la forme d'une décision dont une autre personne est le destinataire, la concerne directement et individuellement ».

56 Cette disposition étant inspirée de celle relative au recours en annulation devant la Cour et, plus particulièrement, sur la première partie de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, elle doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence afférente à cette dernière disposition.

57 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que lorsque le recours en annulation est introduit par une personne physique ou morale, celui-ci n'est ouvert que si les effets juridiques obligatoires de l'acte contesté sont de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci. D'autre part, s'agissant plus particulièrement d'un recours en annulation contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, cette exigence se chevauche avec les conditions posées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, tenant à ce que la partie requérante soit affectée directement et individuellement par l'acte attaqué (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, points 37 et 38).

58 En ce qui concerne la condition de l'affectation directe, il ressort d'une jurisprudence constante que la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par l'acte faisant l'objet du recours requiert que cet acte produise directement des effets sur sa situation juridique et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui

sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêt du 13 mars 2008, Commission/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, point 47 et jurisprudence citée).

59 En ce qui concerne l'affectation individuelle, selon une jurisprudence constante, une personne physique ou morale autre que le destinataire d'un acte ne saurait prétendre être concernée individuellement, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, que si elle est atteinte par l'acte en cause, en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle dont le serait le destinataire de l'acte (arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223 ; voir, également, arrêt du 27 février 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-133/12 P, EU:C:2014:105, point 44 et jurisprudence citée).

60 En premier lieu, il convient de relever que le motif de la décision attaquée, tiré de ce que la situation juridique de la requérante serait directement régie par le règlement 2017/2195 et non par les décisions 13/2020 et 16/2022, n'est pas à même de justifier la conclusion de l'irrecevabilité du recours présenté devant elle.

61 En effet, dès lors que l'article 22, paragraphe 1, du règlement 2017/2195 prévoit la présentation et l'adoption d'une proposition concernant le cadre de mise en œuvre et que c'est sur ce fondement juridique que la décision 16/2022 a été adoptée, la requérante était en droit d'en contester la légalité, pour autant que les conditions prévues par la jurisprudence mentionnée aux points 57 à 59 ci-dessus soient remplies, indépendamment de la portée du règlement 2017/2195. En effet, la circonstance que, pour les motifs énoncés en réponse au premier moyen, le règlement 2017/2195 ne prévoit pas la possibilité d'une participation de la requérante à la plateforme IN constituait une considération pertinente pour l'examen au fond du recours, mais non pour l'appréciation de sa recevabilité.

62 En second lieu, s'agissant de la question de savoir si la commission de recours aurait dû retenir que la requérante était directement et individuellement affectée par la décision 16/2022, il convient, premièrement, de relever qu'est matériellement exacte l'affirmation de la requérante tirée de ce qu'elle est partie à l'accord principal ainsi qu'à l'accord de coopération sur l'IGCC et, s'agissant de ce second accord, qu'elle en constitue un « membre participant », c'est-à-dire qu'elle utilise l'IGCC à des fins de compensation, et cela depuis le mois de mars 2012.

63 Deuxièmement, il est constant, ainsi qu'il ressort de l'article 2, paragraphe 1, sous f), du cadre de mise en œuvre dans ses versions issues tant de la décision 13/2020 que de la décision 16/2022 que l'IGCC est le projet de mise en œuvre qui évolue vers la plateforme IN.

64 En outre, l'adoption d'un cadre de mise en œuvre de la plateforme IN en application de l'article 22, paragraphe 1, du règlement 2017/2195 n'a pas privé de pertinence les contrats auxquels la requérante est partie, ceux-ci continuant à régir le fonctionnement de ladite plateforme dans le prolongement dudit cadre de mise en œuvre. Ainsi, d'une part, il découle de la lecture du préambule de l'accord principal, commun à l'ensemble des plateformes prévues par le règlement 2017/2195, que celui-ci vise à déterminer le cadre des obligations réciproques des parties concernant le développement, la maintenance et l'exploitation desdites plateformes et conformément aux cadres de mise en œuvre adoptés au titre de ce règlement. D'autre part, s'agissant plus particulièrement de l'accord de coopération sur l'IGCC, il est rappelé au

paragraphe 6 de son préambule qu'il constitue le projet de mise en œuvre pour l'établissement de la plateforme IN et, au paragraphe 8 de ce préambule, qu'il doit être conforme au règlement 2017/2195 ainsi qu'au cadre de mise en œuvre adopté en application de son article 22, paragraphe 1.

65 Troisièmement, force est de constater qu'il ne ressortait pas clairement du cadre de mise en œuvre tel qu'il est annexé à la décision 13/2020 que la requérante ne pouvait pas maintenir sa participation à la plateforme IN au titre de ses droits contractuels et qu'elle pouvait donc considérer que sa situation juridique n'était pas affectée par la décision 13/2020. En effet, le libellé de l'article 2, paragraphe 1, sous j), du cadre de mise en œuvre (voir le point 7 ci-dessus) définissait, alors, un « GRT membre » par le fait qu'il ait rejoint la plateforme IN et y incluait expressément les « GRT des zones [de réglage fréquence puissance] exploitées par plusieurs GRT de différents États membres ou pays tiers » et se limitait à définir un GRT « participant » comme « tout GRT membre utilisant la plateforme IN afin de mettre en œuvre le processus de compensation des déséquilibres pour les échanges prévus d'énergie d'équilibrage ».

66 En outre, si, dans la mesure où le cadre de mise en œuvre a été adopté au titre de l'article 22, paragraphe 1, du règlement 2017/2195, le sens exact de ses dispositions devait être déterminé à la lumière de ce règlement, une telle interprétation conforme ne saurait être considérée comme ayant été susceptible de lever tout doute quant à la possibilité pour la requérante de continuer sa participation à la plateforme IN sur la base de ses droits contractuels. D'une part, l'article 1er du règlement 2017/2195 n'avait, alors, pas fait l'objet d'une interprétation par le juge de l'Union. D'autre part, la manière dont ce règlement est rédigé pouvait laisser penser à la requérante qu'elle avait la possibilité de maintenir sa participation à la plateforme IN. Il en est ainsi, notamment, de l'absence de référence aux seuls GRT de l'Union à son article 1er,paragraphe 2, de la circonstance que la plateforme IN ne relève pas de la notion de « plateformes européennes pour l'échange de produits standard d'équilibrage » utilisée à son article 1er, paragraphe 6, ou encore de la référence à l'article 23, paragraphe 3, aux « pays tiers qui participent aux plateformes européennes ».

67 À cet égard, ce doute ne peut être considéré comme ayant été levé à la date d'adoption de la décision 13/2020 par les prises de position informelles de la Commission et de l'ACER. D'une part, s'agissant de la lettre d'un directeur général adjoint de la Commission du 1er juillet 2020 adressée à certains GRT, il suffit de souligner qu'elle portait sur une question différente de celle de la possibilité pour la requérante de participer aux plateformes relevant du règlement 2017/2195, à savoir celle de l'exclusion des GRT de pays tiers – dont la Suisse – des centres de coordination régionaux prévus par l'article 35 du règlement 2019/943, et qu'elle ne contenait aucune référence au règlement 2017/2195 ou à la plateforme IN. D'autre part, s'agissant de la lettre du 24 novembre 2021 de l'ACER à l'ENTSO-E, si celle-ci porte explicitement sur l'impossibilité pour la requérante de participer aux plateformes prévues par le règlement 2017/2195, elle a été émise après l'expiration du délai d'introduction du recours devant la commission de recours contre la décision 13/2020.

68 Ce n'est qu'avec l'adoption de la décision 16/2022 qu'une prise de position formelle excluant explicitement la possibilité d'une participation de la requérante à la plateforme IN a été adoptée par l'ACER. En effet, à l'article 2, paragraphe 1, sous j), du cadre de mise en œuvre (voir point 10 ci-dessus), il est désormais explicitement mentionné que seuls relèvent de la notion de « GRT membre » les GRT auxquels le règlement 2017/2195 s'applique.

69 Par voie de conséquence, à la suite de la décision 16/2022, la requérante ne peut plus maintenir sa participation à la plateforme IN au titre de l'accord principal et l'accord de coopération sur l'IGCC. Partant, cette décision doit être considérée comme privant la requérante de l'exercice de ses droits contractuels et, dès lors, comme produisant directement des effets sur sa situation juridique au sens de la jurisprudence citée au point 58 ci-dessus.

70 De même, la requérante doit être considérée comme étant atteinte par la décision 16/2022 en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne au sens de la jurisprudence citée au point 59 ci-dessus.

71 En effet, ainsi qu'il a été souligné au point 63 ci-dessus, dès lors que l'IGCC est, selon le cadre de mise en œuvre lui-même, le projet qui évolue vers la plateforme IN, la requérante, en tant que participante à cette plateforme depuis 2012, se trouve dans une situation différente par rapport à d'autres GRT de pays tiers n'ayant pas bénéficié d'une telle participation.

72 En outre, la requérante, en tant qu'unique GRT suisse, se trouve dans une situation différente de celles des GRT d'autres pays tiers, la Suisse présentant la spécificité géographique d'être, de facto, entourée de pays membres de l'Union. Sous l'angle de l'objet du règlement 2017/2195, tel qu'il est explicité à l'article 1er, paragraphe 1, de ce règlement, à savoir fixer « une ligne directrice détaillée sur l'équilibrage du système électrique, incluant l'établissement de principes communs pour l'acquisition et le règlement de réserves de stabilisation de la fréquence, de réserves de restauration de la fréquence et de réserves de remplacement, ainsi qu'une méthodologie commune pour l'activation des réserves de restauration de la fréquence et des réserves de remplacement », il doit être retenu qu'il s'agit d'une situation de fait qui caractérise la requérante par rapport aux GRT situés dans d'autres pays tiers.

73 Au vu de ce qui précède, il convient de conclure que la requérante était affectée directement et individuellement par la décision 16/2022, de sorte que, en application de la jurisprudence citée au point 57 ci-dessus, celle-ci produisait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter ses intérêts.

74 La commission de recours a donc méconnu l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2019/942 en retenant que le recours devant elle était irrecevable.

75 Il convient, partant, de faire droit au deuxième moyen et, sans qu'il soit besoin d'examiner le troisième moyen, d'annuler la décision attaquée.

Sur les dépens

76 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, l'ACER ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux de la requérante, conformément aux conclusions de celle-ci.

77 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens. La Commission supportera donc ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) La décision A-009-2022 de la commission de recours de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), du 29 juin 2023, est annulée.

2) L'ACER supportera ses dépens ainsi que ceux exposés par Swissgrid AG.

3) La Commission européenne supportera ses propres dépens.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 octobre 2025.

Signatures