



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 septembre 2017*

« Renvoi préjudiciel – Aides d’État – Notion d’“aides accordées par les États ou au moyen de ressources d’État” – Obligation pour une société de capitaux du secteur énergétique, détenue entièrement par l’État, d’acheter de l’énergie produite en cogénération avec la production de chaleur »

Dans l’affaire C-329/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne), par décision du 16 avril 2015, parvenue à la Cour le 3 juillet 2015, dans la procédure

ENEA S.A.

contre

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), président de chambre, M^{me} M. Berger, MM. A. Borg Barthet, E. Levits et F. Biltgen, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 11 janvier 2017,

considérant les observations présentées :

- pour ENEA S.A., par MM. K. Cichoński et T. Młodawski, radcowie prawni,
- pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et M. Rzotkiewicz ainsi que par M^{me} K. Rudzińska, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. É. Gippini Fournier ainsi que M^{mes} K. Herrmann et P. Němečková, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 22 mars 2017,

rend le présent

* Langue de procédure : le polonais.

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ENEA S.A. au **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (président de l'Office de régulation de l'énergie, Pologne) (ci-après l'« URE »)** au sujet d'une sanction pécuniaire qui lui a été imposée à la suite de la violation de son obligation d'achat d'électricité produite en cogénération avec la production de chaleur (ci-après l'« électricité issue de la cogénération ») provenant de sources d'énergie reliées au réseau se trouvant sur le territoire polonais.

Le cadre juridique

- 3 L'article 9a, paragraphe 8, de l'Ustawa Prawo Energetyczne (loi sur l'énergie), du 10 avril 1997 (Dz. U. n° 135, position 1144), dans sa version applicable à l'affaire au principal (ci-après la « loi sur l'énergie »), prévoit :

« Une entreprise d'électricité qui produit ou commercialise de l'électricité et la vend à des clients finals raccordés au réseau sur le territoire de la République de Pologne est tenue, dans la mesure définie dans les dispositions adoptées au titre du paragraphe 10, d'acheter l'[électricité issue de la cogénération] qui lui est proposée à partir de sources d'énergie raccordées au réseau et se trouvant sur le territoire polonais. »

- 4 L'article 56, paragraphe 1, point 1a, de la loi sur l'énergie énonce :

« Est passible d'une sanction pécuniaire toute personne :

1a) qui ne respecte pas son obligation d'obtenir un certificat d'origine et de le présenter pour amortissement au président de l'URE ou qui n'effectue pas le paiement de substitution, conformément à l'article 9a, paragraphe 1, ou qui ne respecte pas son obligation d'achat d'électricité et de chaleur visée à l'article 9a, paragraphes 6 à 8 ».

- 5 L'article 56, paragraphe 2, de cette loi prévoit :

« La sanction pécuniaire visée au paragraphe 1 est appliquée par le président de l'[URE]. »

- 6 L'article 56, paragraphe 2b, de ladite loi dispose :

« Le produit des sanctions pécuniaires appliquées dans les cas définis au paragraphe 1, point 1a), en raison du non-respect des obligations visées à l'article 9a, paragraphes 1 et 6 à 8, est affecté au Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau). »

- 7 Aux termes de l'article 5, point 2, du rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (règlement d'exécution du ministre de l'Économie et du Travail concernant l'étendue précise de l'obligation d'achat de l'électricité issue de la cogénération), du 9 décembre 2004 :

« L'obligation visée à l'article 9a, paragraphe 8, de la loi [sur l'énergie] est réputée remplie si l'électricité achetée issue de sources combinées d'énergie raccordées au réseau ou produite par l'entreprise d'électricité concernée à partir de ses propres sources combinées d'énergie et vendue à des clients achetant de l'électricité pour leurs propres besoins représente, dans les ventes totales annuelles d'électricité aux clients en question, une part au moins égale à :

[...]

2) 15 % en 2006 ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 8 La loi sur l'énergie prévoyait, pour la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} juillet 2007, un régime de soutien à la production de l'électricité issue de la cogénération au moyen d'une obligation d'achat. Cette obligation visait les entreprises vendant de l'électricité aux utilisateurs finaux, y inclus les producteurs et les fournisseurs intervenant en tant qu'intermédiaires. Elle consistait à imposer à ces entreprises qu'une part, en l'occurrence 15 % pour l'année 2006, de l'ensemble de leurs ventes d'électricité aux utilisateurs finaux soit issue de la production d'électricité issue de la cogénération.
- 9 ENEA est une société détenue à 100 % par l'État polonais qui produit et vend de l'électricité. Elle ne s'est conformée à son obligation d'achat d'électricité issue de la cogénération, pour l'année 2006, qu'à hauteur de 14,596 %. En conséquence, le président de l'URE, par décision du 27 novembre 2008, lui a infligé une sanction pécuniaire.
- 10 ENEA a formé un recours contre cette décision, lequel a été rejeté en première instance. La sanction pécuniaire a été réduite en appel tandis que le recours a été rejeté pour le surplus. ENEA a alors formé un pourvoi en cassation devant la juridiction de renvoi. À l'appui de ce dernier, elle soutient, pour la première fois, que l'obligation d'achat d'électricité issue de la cogénération constituait une aide d'État nouvelle, laquelle était illégale, puisqu'elle n'avait pas été notifiée à la Commission européenne. Il en résulte, selon elle, que la sanction pécuniaire ne pouvait être valablement appliquée.
- 11 En ce qui concerne la qualification d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la juridiction de renvoi considère que les conditions tenant à l'octroi d'un avantage sélectif ainsi qu'à la possibilité de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres sont remplies. Elle estime également que l'obligation d'achat est imputable à l'État dans la mesure où elle résulte de la loi. Elle a cependant des doutes en ce qui concerne l'existence d'une intervention au moyen de ressources d'État.
- 12 À cet égard, le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) précise qu'ENEA était tenue de vendre aux utilisateurs finaux d'électricité une quotité minimale d'électricité issue de la cogénération soit en assurant elle-même la production d'électricité de cette origine, soit par l'achat de ce type d'électricité auprès de producteurs tiers. Dans ce dernier cas, le prix d'achat de l'électricité issue de la cogénération était fixé d'un commun accord entre l'entreprise soumise à l'obligation d'achat et le producteur de ce type d'électricité.
- 13 Le président de l'URE pouvait, lors de l'approbation du tarif pour les compagnies d'électricité, déterminer le niveau de prix de l'électricité issue de la cogénération qu'il considérait comme un coût raisonnable dans le calcul du prix maximal de vente de l'électricité aux utilisateurs finaux.

- 14 La juridiction de renvoi relève également que l'affaire au principal présente de fortes similitudes avec l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 mars 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160), en ce que l'obligation d'achat imposée aux entreprises est financée au moyen de leurs propres ressources. Cependant, contrairement à l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, dans la présente procédure au principal, la plupart des entreprises chargées de la mise en œuvre effective de l'obligation d'achat sont des entreprises publiques, détenues à 100 % par l'État polonais. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi estime nécessaire que la Cour se prononce sur l'interprétation de sa jurisprudence, à la lumière des spécificités factuelles de l'affaire au principal.
- 15 C'est dans ce contexte que le Sąd Najwyższy (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Convient-il d'interpréter l'article 107 TFUE en ce sens que l'obligation d'achat de l'électricité issue de la cogénération, prévue à l'article 9a, paragraphe 8, de la [loi sur l'énergie], est une aide publique ?
- 2) S'il est répondu par l'affirmative à la première question, convient-il d'interpréter l'article 107 TFUE en ce sens qu'une entreprise d'électricité, traitée comme une émanation de l'État membre qui était tenue de remplir l'obligation qualifiée d'"aide publique", peut invoquer la violation dudit article devant une juridiction nationale ?
- 3) S'il est répondu par l'affirmative aux deux premières questions, convient-il d'interpréter l'article 107 TFUE, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, TUE, en ce sens que la non-conformité de l'obligation résultant du droit national à l'article 107 TFUE exclut la possibilité d'infliger une sanction pécuniaire à l'entreprise qui n'a pas rempli cette obligation ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 16 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale imposant à des entreprises tant privées que publiques une obligation d'achat d'électricité issue de la cogénération constitue une aide d'État.
- 17 Il convient de rappeler d'emblée que la qualification d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE suppose la réunion de quatre conditions, à savoir l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence (arrêts du 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 et C-73/91, EU:C:1993:97, point 18, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère!* e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, point 15).
- 18 Il ressort de la décision de la juridiction de renvoi que cette dernière considère que les trois dernières conditions sont remplies.
- 19 Partant, il y a lieu de reformuler la première question comme visant à déterminer si l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, imposant à des entreprises tant privées que publiques une obligation d'achat d'électricité issue de la cogénération constitue une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État.

- 20 Il convient de rappeler, à cet égard, que, pour que des avantages puissent être qualifiés d'« aides » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ils doivent d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et, d'autre part, être imputables à l'État (arrêts du 16 mai 2002, *France/Commission*, C-482/99, EU:C:2002:294, point 24, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 16).
- 21 En premier lieu, afin d'apprécier l'imputabilité d'une mesure à l'État, il importe d'examiner si les autorités publiques ont été impliquées dans l'adoption de cette mesure (arrêts du 16 mai 2002, *France/Commission*, C-482/99, EU:C:2002:294, point 52, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 17).
- 22 À cet égard, il suffit de relever que l'obligation d'approvisionnement en électricité issue de la cogénération en cause dans l'affaire au principal a été instaurée par la loi sur l'énergie si bien que cette mesure doit être considérée comme imputable à l'État (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 18).
- 23 Concernant, en second lieu, la condition tenant à une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, sont concernées les aides accordées directement par l'État mais également celles accordées par des organismes publics ou privés institués ou désignés par ce dernier en vue de gérer l'aide (arrêts du 22 mars 1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, EU:C:1977:52, point 21, ainsi que du 13 mars 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, point 58).
- 24 Une mesure consistant, notamment, en une obligation d'achat d'énergie peut ainsi relever de la notion d'« aide » bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État (arrêt du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 19 ainsi que jurisprudence citée).
- 25 En effet, l'article 107, paragraphe 1, TFUE englobe tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. Même si des sommes correspondant à la mesure d'aide ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de « ressources d'État » (arrêts du 16 mai 2002, *France/Commission*, C-482/99, EU:C:2002:294, point 37 ; du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, point 70, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 21).
- 26 Une telle hypothèse doit cependant être distinguée de celle dans laquelle des entreprises, majoritairement privées, ne sont pas mandatées par l'État pour gérer une ressource d'État, mais sont uniquement tenues à une obligation d'achat au moyen de leurs ressources financières propres (arrêts du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, point 74, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851, point 35).
- 27 Il convient de relever à cet égard que le mécanisme en cause au principal consistait à imposer aux fournisseurs d'électricité de vendre une part d'électricité issue de la cogénération représentant 15 % de leurs ventes annuelles d'électricité aux utilisateurs finaux.
- 28 Le président de l'URE approuvait les tarifs maximaux de vente d'électricité aux utilisateurs finaux de telle sorte que la charge financière résultant de cette obligation d'achat ne pouvait pas être systématiquement répercutée par les entreprises sur les utilisateurs finaux.
- 29 Il ressort ainsi des éléments dont dispose la Cour que, dans certaines circonstances, les fournisseurs d'électricité acquéraient l'électricité issue de la cogénération à un prix supérieur à celui pratiqué dans le cadre de la vente aux utilisateurs finaux ce qui induisait un surcoût à leur endroit.

- 30 Dès lors, en l'absence d'une répercussion intégrale d'un tel surcoût sur l'utilisateur final, de son financement par une contribution obligatoire imposée par l'État membre ou encore d'un mécanisme de compensation intégrale (voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord e.a.*, C-206/06, EU:C:2008:413, ainsi que du 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère! e.a.*, C-262/12, EU:C:2013:851), il y a lieu de considérer, à l'instar de M. l'avocat général au point 86 de ses conclusions, que les entreprises d'approvisionnement n'étaient pas mandatées par l'État pour gérer une ressource d'État, mais finançaient une obligation d'achat leur incombant au moyen de leurs ressources propres.
- 31 S'agissant de l'argument, avancé par ENEA et la Commission, selon lequel l'exécution de cette obligation d'achat incombait majoritairement à des entreprises publiques de droit privé, ce qui permettrait de considérer que ladite obligation était financée au moyen de ressources d'État, il y a lieu de rappeler que des ressources d'entreprises publiques peuvent être considérées comme des ressources d'État quand celui-ci est en mesure, par l'exercice de son influence dominante, d'orienter leur utilisation pour financer des avantages en faveur d'autres entreprises (voir, en ce sens, arrêt du 16 mai 2002, *France/Commission*, C-482/99, EU:C:2002:294, point 38).
- 32 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 91, 94 à 96 et 100 de ses conclusions, la seule circonstance que l'État détenait la majorité du capital d'une partie des entreprises soumises à l'obligation d'achat ne permet pas, dans l'affaire au principal, d'en inférer l'existence d'une influence dominante permettant d'orienter l'utilisation des ressources de ces entreprises au sens de la jurisprudence mentionnée au point précédent.
- 33 Il appert en effet que l'obligation d'achat s'appliquait indifféremment aux fournisseurs d'électricité, que leur capital soit majoritairement détenu par l'État ou par des opérateurs privés.
- 34 En outre, il ne ressort pas des éléments transmis à la Cour, notamment lors de l'audience, que le comportement d'ENEA ait été dicté par des instructions émanant des autorités publiques. Il a, au contraire, été indiqué que la décision de refuser les offres de vente d'électricité issue de la cogénération au cours de l'année 2006 résultait de décisions commerciales prises en toute autonomie.
- 35 Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la Commission, l'imputabilité de la mesure à l'État membre concerné, telle que constatée au point 22 du présent arrêt, ne permet pas d'inférer l'existence d'une influence dominante de cet État au sein d'une entreprise dont il est actionnaire majoritaire au sens de l'arrêt du 16 mai 2002, *France/Commission* (C-482/99, EU:C:2002:294, points 38 et 39). Aucun élément en ce sens ne peut en effet être déduit quant à l'action de l'État en sa qualité d'actionnaire majoritaire au sein d'une entreprise à partir de l'intervention de ce dernier en sa qualité de législateur.
- 36 Quant à l'argument d'ENEA relatif à l'infliction d'une sanction pécuniaire, dont le montant est destiné à un fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau publique, en cas de non-exécution de l'obligation d'achat, force est de constater qu'aucun élément transmis à la Cour ne permet de déterminer si les sommes ainsi récoltées étaient affectées ou non, au moment des faits au principal, au soutien des entreprises productrices d'électricité issue de la cogénération.
- 37 Partant, il convient de répondre à la première question que l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, imposant à des entreprises tant privées que publiques une obligation d'achat d'électricité issue de la cogénération ne constitue pas une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État.

Sur les deuxième et troisième questions

- 38 Compte tenu de la réponse apportée à la première question, il n’y a pas lieu de répondre aux deuxième et troisième questions.

Sur les dépens

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

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

L’article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu’une mesure nationale, telle que celle en cause au principal, imposant à des entreprises tant privées que publiques une obligation d’achat d’électricité produite en cogénération avec la production de chaleur ne constitue pas une intervention de l’État ou au moyen de ressources d’État.

Signatures