



Selon l'avocat général Campos Sánchez-Bordona, le principe de solidarité énergétique peut être utilisé pour contrôler la légalité des actes des institutions de l'Union dans le domaine de l'énergie

Il convient par conséquent de rejeter le pourvoi formé par l'Allemagne contre l'arrêt du Tribunal qui a annulé la décision de la Commission de 2016 par laquelle les conditions d'accès au gazoduc OPAL ont été modifiées

Le gazoduc Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL) est la section terrestre, à l'ouest, du gazoduc Nord Stream¹, dont le point d'entrée se trouve en Allemagne et le point de sortie en République tchèque. En 2009, la Bundesnetzagentur (agence fédérale des réseaux, Allemagne, ci-après la « BNetzA ») a décidé d'exempter pendant 22 ans ledit gazoduc de l'application des règles relatives à l'accès des tiers et à la réglementation tarifaire qui figurent actuellement dans la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel². La Commission a imposé certaines conditions à cette dérogation³, notamment celle en vertu de laquelle une entreprise dominante, telle que Gazprom, ne pouvait utiliser que 50 % des capacités transfrontalières du gazoduc OPAL, à moins de mettre en œuvre un programme de cession de gaz. Ce programme n'ayant pas été mis en œuvre, seuls 50 % de la capacité de transport du gazoduc OPAL étaient utilisés.

En 2016, à la suite d'une demande présentée par différentes sociétés du groupe Gazprom, la BNetzA a notifié à la Commission son intention de modifier la dérogation accordée en 2009. La Commission a adopté une décision⁴ par laquelle elle a modifié les conditions de dérogation, permettant à Gazprom d'utiliser la quasi-totalité des capacités du gazoduc OPAL. Cela a entraîné une diminution des flux de gaz passant par les gazoducs Yamal et Brotherhood, qui transportent le gaz russe vers l'Union européenne via la Biélorussie et l'Ukraine, ainsi qu'un renforcement de la position du groupe russe sur les marchés du gaz des pays d'Europe centrale et orientale.

La Pologne a alors saisi le Tribunal de l'Union européenne, qui, dans un arrêt du 10 septembre 2019, a annulé la décision de la Commission de 2016 au motif qu'elle avait été adoptée en méconnaissance du principe de solidarité énergétique visé à l'article 194, paragraphe 1, TFUE⁵. Cet arrêt a signifié le retour au régime de dérogation établi par la décision de la Commission de 2009, qui avait été déclaré partiellement incompatible avec le droit de l'OMC par le rapport du 10 août 2018 du groupe spécial de l'OMC dans l'affaire WT/DS476/R, Union européenne et ses États membres – Certaines mesures relatives au secteur de l'énergie.

L'Allemagne a formé un pourvoi devant la Cour contre l'arrêt du Tribunal, faisant valoir, en substance, que la solidarité énergétique est une notion purement politique et non un critère juridique pouvant faire naître directement des droits et des obligations pour l'Union ou pour les

¹ Le gazoduc Nord Stream transporte en Allemagne, via la mer Baltique, le gaz provenant de gisements russes.

² Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).

³ Décision C(2009) 4694, du 12 juin 2009.

⁴ Décision C(2016) 6950 final de la Commission, du 28 octobre 2016, portant révision des conditions de dérogation du gazoduc OPAL, accordées en vertu de la directive 2003/55/CE, aux règles relatives à l'accès des tiers et à la réglementation tarifaire.

⁵ Arrêt du 10 septembre 2019, Pologne/Commission, [T-883/16](#) ; voir [CP n° 107/19](#).

États membres, que la solidarité énergétique n'entraîne une obligation d'assistance mutuelle que dans des situations de crise et que la Commission en a tenu compte lors de l'adoption de la décision de 2016 relative au gazoduc OPAL. La Pologne, la Lettonie et la Lituanie soutiennent l'interprétation du Tribunal.

Avant de se prononcer sur les moyens du pourvoi, l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona examine la **réglementation du principe de solidarité énergétique dans les traités constitutifs** et conclut que la solidarité apparaît dans le droit primaire de l'Union en tant que valeur (article 2 TUE) et objectif (article 3 TUE) appelés à inspirer les décisions politiques et économiques de l'Union avec une intensité croissante. Toutefois, **il n'est pas possible de déduire de cet ensemble de dispositions une conception complète et globale de la solidarité dans le droit de l'Union**, étant donné qu'il s'agit d'une notion qui apparaît liée aux relations tant horizontales (entre États membres, entre institutions, entre les peuples ou les générations ainsi qu'entre les États membres et des pays tiers) que verticales (entre l'Union et ses États membres), dans des domaines hétérogènes.

La question que se pose l'avocat général vise à savoir **si la solidarité a une valeur purement symbolique, dénuée de force normative, ou si, au contraire, elle a rang de principe juridique**. La jurisprudence de la Cour s'est référée au principe de solidarité, mais sans en dessiner les contours de manière générale. Toutefois, dans quelques domaines, tels que celui relatif aux politiques en matière d'immigration, d'asile et de contrôle aux frontières (article 80 TFUE), la Cour a explicitement recouru au principe de solidarité, par exemple, lorsqu'elle a dû se prononcer sur la répartition des quotas de demandeurs de protection internationale entre les États membres⁶. Rien ne s'oppose, selon l'avocat général, à ce que ce principe de solidarité soit utilisé dans le domaine de la politique énergétique de l'Union. L'article 194, paragraphe 1, TFUE prévoit le principe de solidarité en tant qu'élément qui imprègne tous les objectifs de la politique énergétique de l'Union et de nombreuses règles de droit dérivé intégrant ce principe ont été adoptées dans ce domaine.

Sur le fondement de ces prémisses, l'avocat général rejette le premier moyen du pourvoi et conclut que **le Tribunal a considéré à juste titre que le principe de solidarité énergétique « comporte des droits et des obligations tant pour l'Union que pour les États membres »**. Il affirme que **le principe de solidarité énergétique visé à l'article 194 TFUE produit des effets juridiques, et non purement politiques**, pour interpréter les règles de droit dérivé adoptées en exécution des compétences de l'Union dans le domaine de l'énergie, pour combler les lacunes de ces règles et pour procéder au contrôle juridictionnel de ces règles ou des décisions des organes de l'Union dans ledit domaine.

L'avocat général ajoute que, lorsque, dans les traités, les rédacteurs ont souhaité souligner la composante purement politique de la solidarité, ils l'ont fait expressément, ce qui n'est pas le cas pour le principe de solidarité applicable dans le domaine de la politique d'asile ou dans le domaine de l'énergie. Dans un souci de cohérence, si la Cour a reconnu la valeur normative de ce principe dans la politique d'asile et en a tiré certaines conséquences, il devrait en aller de même dans le domaine de l'énergie.

De l'avis de l'avocat général (concordant avec celui du Tribunal), **le principe de solidarité énergétique exige que celui qui doit le mettre en pratique – en l'occurrence, la Commission lorsqu'elle adopte ses décisions de dérogation – mette en balance, au cas par cas, les intérêts en jeu tant des États membres que de l'ensemble de l'Union. Si, lors de cette mise en balance, la Commission a manifestement oublié un ou plusieurs États membres, sa décision ne sera pas conforme aux exigences de ce principe**. Le contrôle que la Cour peut exercer, au regard du principe de solidarité énergétique, sur des décisions de la Commission telles que celle litigieuse en l'espèce doit être limité, étant donné qu'il s'agit de décisions relatives à des

⁶ Arrêts du 2 avril 2020, Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale), [C-715/17](#), [C-718/17](#) et [C-719/17](#) (voir [CP n° 40/20](#)), et du 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil, [C-643/15](#) et [C-647/15](#) (voir [CP n° 91/17](#)).

questions techniques complexes, à l'égard desquelles la Commission dispose d'une bien plus grande capacité d'analyse que les juridictions.

À l'encontre de la position défendue par l'Allemagne, l'avocat général rejette le deuxième moyen du pourvoi, car il considère, à l'instar du Tribunal, que **le principe de solidarité énergétique peut avoir des effets juridiques au-delà des situations de crise visées à l'article 222 TFUE.**

L'avocat général estime que le troisième moyen du pourvoi est irrecevable, car l'Allemagne n'a pas invoqué la dénaturation des faits déclarés établis par le Tribunal, selon lesquels la Commission n'avait pas procédé à un examen des incidences de la modification du régime d'exploitation du gazoduc OPAL sur l'approvisionnement en gaz de la Pologne, sur d'autres États membres et sur l'Union dans son ensemble. Il considère également que le quatrième moyen du pourvoi est inopérant, car le Tribunal n'a pas annulé la décision de la Commission en raison de l'absence de mention expresse du principe de solidarité énergétique, mais parce que la Commission n'avait pas procédé à un examen approprié des exigences imposées par ce principe.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : La Cour de justice peut être saisie d'un pourvoi, limité aux questions de droit, contre un arrêt ou une ordonnance du Tribunal. En principe, le pourvoi n'a pas d'effet suspensif. S'il est recevable et fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Dans le cas où l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut trancher elle-même définitivement le litige. Dans le cas contraire, elle renvoie l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision rendue par la Cour dans le cadre du pourvoi.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel de la Flèche ☎ (+352) 4303 2524.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » (+32) 2 2964106.