

Version anonymisée

Traduction

C-5/22 - 1

Affaire C-5/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

3 janvier 2022

Juridiction de renvoi :

Conseil d'État (Italie)

Date de la décision de renvoi :

31 décembre 2021

Requérante et demanderesse au pourvoi :

Green Network SpA

Défenderesses et défenderesses au pourvoi :

SF

YB

Autorità di Regolazione per Energia Reti et Ambiente (ARERA)

[OMISSIS]

Il Consiglio di Stato

Siégeant au contentieux (sixième chambre)

a prononcé

L'ORDONNANCE

suivante dans le cadre du pourvoi [OMISSIS] formé par

la société Green Network S.p.A., [OMISSIS]

contre

SF et YB, qui n'ont pas comparu ;

Autorità di Regolazione per Energia Reti et Ambiente (ARERA)

tendant à la réformation

de l'arrêt du Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [tribunal administratif régional de la Lombardie, Italie], à Milan (première chambre), n° 1608/2020, rendu entre les parties, qui concerne : la demande d'annulation de la décision adoptée le 20 juin 2019 par l'Autorità di Regolazione per Energia Reti et Ambiente [ci-après : « l'ARERA » ou « l'Autorité »] [OMISSIS] portant « [i]mposition d'une sanction administrative pécuniaire et adoption de mesures contraignantes en raison des violations concernant les conditions contractuelles de fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients finaux », et des actes préliminaires, connexes et/ou consécutifs [OMISSIS] ;

[OMISSIS]

1 Exposé sommaire de l'objet du litige et des faits pertinents

1.1 Au moyen du pourvoi en cause, la société Green Network s.p.a. a contesté l'arrêt n° 1608 rendu en 2020 par le Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [tribunal administratif régional de la Lombardie] à Milan, rejetant les griefs initiaux invoqués par la même partie contre la décision de l'ARERA du 20 juin 2019 [OMISSIS] qui imposait à la même requérante une sanction administrative pécuniaire de 655 000,00 €, pour avoir offert à ses clients des informations contractuelles en prétendue violation des dispositions réglementaires édictées par l'Autorité, ainsi qu'une condamnation à restituer les sommes facturées à ses clients au titre de « frais de gestion administrative », pour un montant total de 13 987 495,22 €.

1.2 La procédure qui a abouti à la décision attaquée en première instance se fondait sur un rapport envoyé aux bureaux de l'Autorité par le Sportello per il consumatore Energia e Ambiente [bureau d'information des consommateurs sur l'énergie et l'environnement], qui révélait que Green Network avait appliqué sur la facture une contribution appelée « article 5 » pour l'offre « Home Energy Luce », que les clients contestaient, la considérant comme peu claire. Il était ressorti des contrôles ultérieurs effectués par les bureaux de l'Autorité que cette contribution ne s'appliquait pas seulement à l'offre citée : elle était prévue à l'article 5 (ou dans certains cas à l'article 4 ou à l'article 7) des conditions générales de fourniture de Green Network, tant pour l'électricité que pour le gaz naturel. Selon cette clause, notamment, « *les frais de gestion administrative ne sont pas inclus dans les tarifs prévus pour la fourniture et le fournisseur peut facturer au client une contribution ne dépassant pas 5 euros par mois [ou 10 euros dans les autres contrats] par point de retrait* »

1.3 À l'issue de l'instruction et de l'audience finale avec les sociétés, [OMISSIS] l'Autorité a infligé à la requérante la sanction citée, pour définition illégale de la contribution relative aux frais de gestion administrative dans les conditions générales du contrat, parce qu'elle n'a pas indiqué celle-ci dans la fiche de comparabilité et dans le système de recherche des offres, ainsi que pour son application par conséquent illégale aux clients finaux, en violation des dispositions du code de conduite commerciale et des articles 8 et 11 du règlement du système de recherche des offres. En outre, dans cette décision, l'Autorité a exigé que Green Network rembourse à ses clients [utilisateurs] de l'électricité et du gaz naturel un montant total de 13 987 495,22 €.

Les deux recours introduits devant le Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [tribunal administratif régional de la Lombardie] en première instance ont été rejetés.

1.4 [OMISSIS] La partie demanderesse au pourvoi a fondé son pourvoi sur les moyens suivants :

- caractère erroné de l'arrêt, au motif qu'il a considéré comme licite la sanction infligée parce que la fiche de comparabilité n'avait prétendument pas été correctement remplie et parce que le code de conduite commerciale avait en conséquence prétendument été violé ;
- caractère erroné de l'arrêt, au motif qu'il a reconnu comme licite la sanction infligée au motif que les normes du règlement du système de recherche des offres auraient prétendument été violées ;
- caractère erroné de l'arrêt au motif qu'il a conclu que la sanction imposée était licite parce que la contribution au titre de l'article 5 était prétendument identique et faisait double emploi avec la contribution PCV (prix de commercialisation de la vente d'énergie) et avec la contribution QVD (commercialisation de la vente au détail de gaz naturel) ;
- caractère erroné de l'arrêt au motif qu'il a estimé que la lourde sanction infligée était licite au regard de la prétendue gravité des violations, de la personnalité et du travail de l'agent ;
- caractère erroné de l'arrêt au motif qu'il constate que la décision de l'Autorité est licite en ce qu'elle a reconnu à l'Autorité elle-même le pouvoir d'imposer à Green Network une injonction de restitution de sommes en faveur de tiers, les questions pertinentes étant posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à titre préjudiciel.

L'Autorité a demandé le rejet du pourvoi ; elle a également formé un pourvoi incident, contre la section I.2) de l'arrêt attaqué, pour violation de l'article 2, paragraphe 12, sous h) et l), de la loi 481/1995 [et d'autres dispositions de droit national] et des directives 2009/72/CE, 2009/73/CE, (UE) 2019/944.

[OMISSIS] *[procédure]*

1.5 Par un arrêt non définitif n° 8717 du 30 décembre 2021, la juridiction de céans a rejeté les moyens invoqués au stade du pourvoi en ce qui concerne l'imposition de la sanction administrative pécuniaire d'un montant de 655 000,00 €.

Au moyen de la présente ordonnance la Cour de justice est saisie d'une demande de décision préjudicielle, dans les termes exposés dans l'arrêt non définitif précité, sur les questions soulevées par le cinquième moyen du pourvoi, concernant la légalité de l'acte attaqué en ce qu'il a également ordonné le remboursement des sommes facturées aux clients au titre de « frais de gestion administrative », pour un montant total de 13 987 495,22 €.

2 *Les conditions du renvoi préjudiciel*

[OMISSIS] [référence à la jurisprudence de la Cour sur l'obligation d'introduire une demande de décision préjudicielle]

2.2 En l'espèce, en premier lieu, la question est *prima facie* pertinente, étant donné que l'argument porte directement sur l'existence, sur la base de la réglementation européenne invoquée, du pouvoir exercé au moyen de l'ordre de remboursement de la somme visé par l'acte attaqué.

En deuxième lieu, les dispositions rappelées par la demanderesse au pourvoi ne semblent pas avoir déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour de justice en ce qui concerne le caractère admissible d'un pouvoir contraignant tel que celui en cause.

En troisième lieu, l'interprétation correcte à adopter, que ce soit dans un sens ou dans l'autre, n'apparaît pas tout à fait clairement, soit en raison de l'imprécision des éléments invoqués par la défense du Trésor Public à l'appui de l'existence du pouvoir en cause, soit en raison du caractère atypique de ce pouvoir, tel qu'élaboré par l'Autorité intimée aujourd'hui.

3 *Le droit de l'Union*

En ce qui concerne la réglementation européenne pertinente, en termes généraux, la législation dont l'importance est prédominante est celle qui régit la protection des consommateurs, pour l'amélioration et l'intégration des marchés concurrentiels de l'électricité, qui a prévu les tâches et les pouvoirs de l'Autorité de régulation dans les services libéralisés, avec une référence particulière à l'article 37 de la directive n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009.

Dans le détail, c'est l'article 37, paragraphe 1, qui est important, tant sous i) « *surveiller le niveau de transparence, y compris des prix de gros, et le respect des obligations de transparence par les entreprises d'électricité* » – que sous n), qui prévoit le pouvoir de l'autorité de régulation de « *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 ». Cette annexe I reconnaît que les clients ont droit à un contrat avec leur fournisseur qui précise, entre autres, « les compensations et les formules de remboursement éventuellement applicables dans le cas où les niveaux de qualité des services prévus dans le contrat ne sont pas atteints, y compris une facturation inexacte et retardée ».

Le paragraphe 4 ultérieur est également important, notamment en ce qu'il prévoit que « [l]es 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 : [...] 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 allant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel du gestionnaire de réseau de transport ou de l'entreprise verticalement intégrée, pour non-respect des obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive ».

4 Le droit national

4.1 S'agissant du contenu des dispositions nationales mettant en œuvre la réglementation européenne précitée qui sont pertinentes en l'espèce, la réglementation appliquée par l'Autorité fait référence au pouvoir contraignant visé à l'article 2, paragraphe 20, sous d), de la loi n° 481/1995, comme le souligne l'acte attaqué, qui dispose comme suit : « d) ordonner à l'exploitant du service de cesser tout comportement préjudiciable aux droits des utilisateurs, en imposant, conformément au paragraphe 12, sous g), l'obligation de verser une indemnité ».

A son tour, le paragraphe 12, sous g), confie à l'Autorité la fonction suivante : « g) contrôler l'exécution des services avec des pouvoirs d'inspection, d'accès, d'acquisition de documentation et d'informations utiles, en déterminant également les cas de compensation automatique de la part du sujet exerçant le service envers l'utilisateur lorsque ce même sujet ne respecte pas les clauses contractuelles ou fournit le service avec des niveaux de qualité inférieurs à ceux établis dans le règlement de service conformément au paragraphe 37, dans le contrat de programme ou conformément au point sous h) ».

En application de cette réglementation, l'Autorité, après avoir sanctionné la clause contractuelle visée dans l'exposé des faits, a ordonné la restitution aux clients des sommes qui leur ont été facturées pour le même motif.

5 *Les principes pertinents et la cohérence du pouvoir contraignant exercé par l'Autorité.*

Ayant ainsi identifié les éléments de référence de l'affaire, il est nécessaire de rappeler les principes en vigueur dans la législation européenne citée.

En termes généraux, la directive 2009/72 vise, essentiellement, à établir un marché intérieur de l'électricité ouvert et compétitif, qui permette aux consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à ces derniers de fournir librement leurs produits à leurs clients, à créer des conditions de concurrence équitables sur ce marché, à assurer la sécurité de l'approvisionnement et à lutter contre le changement climatique. Aux fins de la poursuite de ces objectifs, la directive elle-même confère à l'autorité de régulation nationale de larges prérogatives en matière de régulation et de surveillance du marché de l'électricité [voir à cet égard arrêt du 11 juin 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462)].

En ce qui concerne plus particulièrement la règle en question, il a été souligné que l'article 37 de la directive 2009/72/CE n'impose pas aux États membres de conférer nécessairement à l'autorité de régulation du marché de l'électricité la compétence pour régler les litiges entre les clients résidentiels et les gestionnaires des réseaux de transmission ou de distribution de l'énergie. Sur la base de la directive, les États membres peuvent attribuer la compétence relative au règlement extrajudiciaire des litiges entre les clients résidentiels et les entreprises d'électricité à une autorité autre que l'autorité de régulation, pour autant que l'autorité désignée est indépendante et exerce cette compétence en mettant en œuvre des procédures rapides, efficaces, transparentes, simples et peu onéreuses pour le traitement des plaintes, permettant un règlement équitable et rapide des litiges [voir arrêt du 23 janvier 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35)].

Selon la demanderesse au pourvoi, la législation nationale appliquée, en ce qu'elle légitime un ordre de remboursement de sommes qui font l'objet de relations contractuelles privées, est contraire à la législation européenne, qui exclut une telle extension du pouvoir contraignant octroyé à l'autorité de régulation.

6 Pour toutes les raisons qui précèdent, la juridiction de céans considère donc que les questions soulevées justifient que soit déférée une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice, et elle pose les questions suivantes :

« a) *La réglementation européenne contenue dans 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] – notamment l'article 37, paragraphes 1 et 4, qui régissent les pouvoirs des autorités de régulation, et l'annexe I – peut-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut également le pouvoir contraignant exercé par l'Autorité de régulation du marché italien de l'électricité (ARERA) sur les entreprises opérant dans le secteur de l'électricité, qui impose à ces dernières de rembourser*

aux clients, y compris à leurs anciens clients et à ceux qui sont insolvables, la somme correspondant à la contrepartie économique versée par eux pour couvrir les frais de gestion administrative, en application d'une clause contractuelle sanctionnée par l'Autorité elle-même ?

b) la législation européenne contenue dans 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] – notamment l'article 37, paragraphes 1 et 4, qui régissent les pouvoirs des autorités de régulation, et l'annexe I – peut-elle être interprétée en ce sens que, dans le cadre de l'indemnisation et des modalités de remboursement applicables aux clients du marché de l'électricité, lorsque les niveaux de qualité de service prévus ne sont pas atteints par l'opérateur de marché, elle inclut également le remboursement d'une contrepartie économique versée par ces clients, expressément régie par une clause du contrat signé et accepté, qui est totalement indépendante de la qualité du service lui-même, mais qui est prévue pour couvrir les frais de gestion administrative de l'opérateur économique ? »

[OMISSIS] il est sursis à statuer dans la présente procédure [OMISSIS]
[procédure]

Par ces motifs

Le Consiglio di Stato [Conseil d'État] siégeant au contentieux, (sixième chambre) sans statuer définitivement, ordonne au Greffe de transmettre les actes à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Rome [OMISSIS] le 16 décembre 2021 [OMISSIS]