

Version anonymisée

Traduction

C-103/21 – 1

Affaire C-103/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

18 février 2021

Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen
(Tribunal administratif, section autonome de la province de
Bolzano, Italie)

Date de la décision de renvoi :

9 février 2021

Partie requérante :

SG

Partie défenderesse :

Autonome Provinz Bozen

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Verwaltungsgericht,

Autonome Sektion für die Provinz Bozen

(le tribunal administratif,

section autonome de la province de Bolzano, Italie)

prononce la présente

ORDONNANCE

FR

dans le cadre du recours n° 106 du registre général de l'année 2020, introduit par SG, [OMISSIS]

contre

Autonome Provinz Bozen (province autonome de Bolzano, Italie), [OMISSIS]

en vue de l'annulation ex tunc

- du décret n° 5520/2020 du directeur du service compétent, notifié le 27 avril 2020, ayant pour objet le « *Retrait partiel de la subvention octroyée à SG, Ratschings – Demande n° BE316.18* » ; **[Or. 2]**
- de la note antérieure de la Landesagentur für Umwelt und Klimaschutz, Amt für Energie und Klimaschutz (Agence provinciale pour l'environnement et la protection du climat, Office de l'énergie et de la protection du climat) du 30 juillet 2019 ;
- ainsi que de tout autre acte connexe, antérieur et postérieur aux actes attaqués, dans la mesure où il est défavorable à la partie requérante.

Après [observations d'ordre procédural, concernant notamment les mémoires déposés et la compétence] [OMISSIS]

[OMISSIS]

Les éléments de fait et de droit pris en considération sont les suivants :

1. Le requérant a obtenu, dans le cadre du régime autorisé par la Commission européenne le 25 juillet 2012 sous le numéro SA.32113, une subvention pour la construction d'une microcentrale hydroélectrique destinée à la production d'électricité à des fins de consommation propre.

Par la décision attaquée, l'Autonome Provinz Bozen (ci-après la « province autonome de Bolzano ») a réduit la subvention octroyée de 22 406,80 euros. Il est renvoyé à cet égard au fait que le montant de la subvention a dû être adapté aux critères du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014 [de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L187 du 26 juin 2014, p.1)], en particulier ceux de l'article 41 « *Aides à l'investissement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* », au motif que le régime d'aide SA.32113 aurait expiré et que la subvention octroyée ne serait donc plus légale.

A) PROCÉDURE ANTÉRIEURE :

2. Le requérant est le propriétaire d'un alpage situé à Ridnaun, faisant partie de la commune de Ratschings, à une altitude de 2 064 m, qui n'est pas raccordé au réseau public d'électricité en raison de sa situation éloignée. **[Or. 3]**

La loi provinciale n° 9 du 7 juillet 2010 ainsi que les critères d'attribution pertinents prévoient notamment qu'une subvention correspondant à 80 % [des coûts d'investissement] peut être octroyée pour la construction de centrales hydroélectriques en vue de la production d'énergie électrique à partir de sources d'énergie renouvelables destinée aux chalets et refuges dont le raccordement au réseau électrique n'est pas réalisable sans un effort technique et financier approprié.

3. L'ensemble du régime d'aide prévu par la loi provinciale n° 9/2010 a été autorisé par la Commission européenne au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») le 25 juillet 2012 sous le numéro d'aide SA.32113.

4. Sur le fondement de ces dispositions, le requérant a soumis à la province autonome de Bolzano un projet en vue de la production d'énergie électrique pour sa propre consommation moyennant l'utilisation d'un certain volume d'eau, d'une puissance nominale annuelle moyenne de 2,88 kW.

Par décret n° 16478/2018 du 31 août 2018, du directeur du service compétent, sur un total de 143 764,02 euros de dépenses éligibles, une subvention de 80 % a été accordée, soit un montant de 115 011,00 euros.

Cette subvention a également été notifiée au portail national des aides « Registro Nazionale degli Aiuti » (registre national des aides), où elle a été enregistrée sous le numéro COR [anonymisé].

5. Par la suite, l'office compétent a fait savoir que le régime d'aide SA.32113 avait expiré le 31 décembre 2016 et que le gouvernement provincial, par décision n° 1385 du 18 décembre 2018, avait modifié les critères d'attribution des subventions pour les mettre en conformité avec le RGEC, qui n'autoriserait qu'un financement à hauteur de 65 %.

Sur la base des nouveaux critères, les dépenses précédemment éligibles ont été réduites à 142 468,00 euros et une subvention de 65 % a été calculée, soit un montant de 92 604,00 euros.

6. Par le décret n° 5520/2020 du **[Or. 4]** 27 avril 2020 du directeur du service compétent, présentement attaqué, la subvention précédemment accordée par le décret du 31 août 2018 a été en partie retirée, c'est-à-dire réduite de 22 406,80 euros, et le paiement de la subvention recalculée a été ordonné.

7. Par son recours devant le tribunal administratif de céans, le requérant soulève six moyens.

7.1 Selon le requérant, la subvention octroyée, conformément à la loi provinciale n° 9/2010 et à la décision du gouvernement provincial n° 1804/2010, par décret n° 16478/2018, aux fins de l’approvisionnement en électricité d’un chalet situé dans une zone alpine et périphérique, n’est pas contraire au droit de l’Union. Elle n’a pas pour conséquence de fausser la concurrence au sein de l’Union européenne ni d’affecter les échanges entre les États membres.

En outre, il appartient exclusivement à la Commission européenne, et non à la province autonome de Bolzano, de décider si une aide a été accordée illégalement ou abusivement et, par conséquent, d’en exiger la récupération.

7.1.1 Dans le cadre de ce moyen, le requérant sollicite également la saisine de la Cour de justice de l’Union européenne, en application de l’article 267 TFUE, afin qu’elle se prononce à titre préjudiciel sur la question de savoir si une subvention de 80 % pour la construction d’installations de production d’énergie électrique à partir de sources d’énergie renouvelables à destination de chalets alpins, dont le raccordement au réseau électrique ne peut être réalisé sans un effort technique et financier approprié, aux fins exclusives de l’approvisionnement en électricité de ces chalets, constitue une aide d’État contraire à l’Union au sens des articles 107 et 108 TFUE.

7.2 Le deuxième moyen est tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, étant donné qu’au moment où la subvention partiellement retirée a été octroyée, le RGEC actuellement appliqué était déjà en vigueur depuis quatre ans (1^{er} juillet 2014).

7.3 Les autres moyens de recours portent sur la violation des règles nationales de recouvrement et peuvent donc être ignorés ici [**Or. 5**].

7.4 Le dernier moyen de recours concerne une demande de dommages-intérêts à hauteur de la réduction du financement promis, au motif que sans l’effet incitatif de la subvention promise, le requérant n’aurait jamais réalisé l’investissement effectué.

8. La province autonome de Bolzano a pris position en temps utile dans la procédure et soulevé l’incompétence du tribunal administratif ; elle a conclu au rejet du recours comme non fondé et à la condamnation du requérant aux dépens.

Elle fait valoir que la mesure de retrait attaquée était nécessaire en l’espèce. Le 31 décembre 2016, le régime d’aide SA.32113 autorisé par la Commission aurait expiré et la subvention octroyée le 31 août 2018 aurait donc été illégale. Par conséquent, afin d’empêcher la Commission d’intervenir, il aurait été nécessaire de l’adapter aux conditions du RGEC en vigueur.

9. Lors de l'audience publique du 13 janvier 2020, aucun des représentants des parties n'ayant demandé la tenue d'une audience de plaidoiries par un moyen de communication à distance, l'affaire a été directement mise en délibéré.

10. L'exception d'incompétence du tribunal administratif soulevée par la province autonome de Bolzano n'est pas fondée.

En effet, le litige en question relève des domaines de la production d'énergie et du retrait des aides d'État, qui sont de la compétence exclusive du tribunal administratif, conformément à l'article 133, paragraphe 1, sous o) et z-sexies), du code de procédure administrative (VwPO).

11. Sur le fond, le tribunal de céans estime nécessaire de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles énumérées ci-après, en application de l'article 267 TFUE.

B) DISPOSITIONS PERTINENTES : [Or. 6]

I) Article 107, paragraphes 1 et 3, sous c), TFUE :

« 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. [...].

3. Peuvent être considérés comme compatibles avec le marché intérieur : [...]

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ; [...].

Article 108, paragraphe 3, TFUE :

« 3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides ».

II) Règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le TFUE.

Article 1^{er} – « Définitions »

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[b)] "aide existante" [...] ii) – toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ;[...]

c) *“aide nouvelle”* : toute aide, c’est-à-dire tout régime d’aides ou toute aide individuelle, qui n’est pas une aide existante, y compris toute modification d’une aide existante ; [...]

f) *“aide illégale”* : une aide nouvelle mise à exécution en violation de l’article 108, paragraphe 3, du TFUE ;

g) *“aide appliquée de façon abusive”* : une aide utilisée par le bénéficiaire en violation d’une décision prise en application de l’article 4, paragraphe 3, ou de l’article 7, paragraphe 3 ou 4, du règlement (CE) n° 659/1999 ou de l’article 4, paragraphe 3, ou de l’article 9, paragraphe 3 ou 4, du présent règlement. [...] ».

Article 4 – *« Examen préliminaire de la notification et décisions de la Commission »* [Or. 7]

« 3. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée, pour autant qu’elle entre dans le champ de l’article 107, paragraphe 1, du TFUE, ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur, elle décide que cette mesure est compatible avec le marché intérieur (ci-après dénommée “décision de ne pas soulever d’objections”). Cette décision précise quelle dérogation prévue par le TFUE a été appliquée. »

Article 9 – *« Décisions de la Commission de clore la procédure formelle d’examen »*

Le paragraphe 3 concerne la décision dite *« positive »* de la Commission et le paragraphe 4 concerne la *« décision conditionnelle »*, qui ne sont pas pertinentes ici.

Il est précisé au considérant 28 que : *« Au contraire d’une aide illégale, une aide susceptible d’avoir été appliquée de façon abusive est une aide précédemment approuvée par la Commission. Il en résulte que la Commission ne devrait pas être habilitée à faire une injonction de récupération de l’aide appliquée de façon abusive ».*

Article 20 – *« Application abusive d’une aide ».*

« Sans préjudice de l’article 28, la Commission peut, en cas d’application abusive d’une aide, ouvrir la procédure formelle d’examen en vertu de l’article 4, paragraphe 4. Les articles 6 à 9, 11 et 12, l’article 13, paragraphe 1, et les articles 14 à 17 s’appliquent mutatis mutandis ».

III) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d’application de l’article 93 du traité CE

Article 4 – *« Procédure de notification simplifiée pour certaines modifications d’aides existantes ».* [Or. 8]

« 1. Aux fins de l'article 1^{er}, point c), du règlement (CE) n° 659/1999, on entend par modification d'une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante.

2. Les modifications suivantes apportées à des aides existantes sont notifiées au moyen du formulaire de notification simplifiée figurant à l'annexe II : [...]

b) prolongation d'un régime d'aides existant autorisé de six ans au maximum, avec ou sans augmentation budgétaire ; [...]

3. La procédure de notification simplifiée n'est pas utilisée pour notifier des modifications apportées à des régimes d'aides au sujet desquels les États membres n'ont pas soumis de rapports annuels [...], à moins que les rapports annuels se rapportant aux années au cours desquelles les aides ont été accordées ne soient soumis en même temps que la notification. »

IV) L'article 2 de la loi provinciale n° 9 du 7 juillet 2010 portant « Dispositions dans le domaine des économies d'énergie, des sources d'énergie renouvelables et de l'action pour le climat » prévoit l'octroi d'un certain nombre de subventions publiques diverses.

Aux termes du paragraphe 2 dudit article 2, « Le Haut-Adige [...] peut octroyer, selon les modalités et critères établis par le gouvernement provincial, des subventions, dans la limite de 80 % [des coûts d'investissement], pour la construction et l'extension d'installations de production d'énergie électrique à partir de sources d'énergie renouvelables à destination des bâtiments agricoles, résidences principales, bâtiments industriels, refuges et chalets alpins dont le raccordement au réseau électrique ne peut être réalisé sans un effort technique et financier approprié ».

Les « Dispositions financières » de l'article 3 précisent que des fonds sont encore disponibles, pour couvrir ces mesures, au titre du budget 2010 ; son paragraphe 2 est en ces termes : « 2. La loi de finance annuelle fixe le montant de la dépense afférente à l'[Or. 9] année budgétaire suivante ».

V) Par décision du gouvernement provincial n° 1804 du 8 novembre 2010, les critères ont été approuvés et il a été décidé de subventionner à « 80 % la construction et l'extension de centrales hydroélectriques à destination des chalets et refuges ».

VI) Autorisation, par la Commission européenne, du régime d'aides SA.32113 (2010/N) – Italie, le 25 juillet 2012.

VI.1. Des extraits de cette autorisation de la Commission européenne ont été publiés au Journal officiel de l'Union Européenne du 4 janvier 2013, numéro C1 – Communications et informations. Il en ressort que le régime d'aide prévu par la loi provinciale avait un budget total de 187 millions d'euros, soit 32 millions d'euros par an, et avait pour échéance le 31 décembre 2016, bien que la Commission affirme, dans l'autorisation, qu'environ la moitié des fonds ne constituent pas une aide d'État et qu'elle n'indique pas non plus expressément de durée précise (point 6).

VI.2. En ce qui concerne l'aide à l'investissement destinée aux centrales hydroélectriques pour les chalets et refuges, la Commission a décidé de « ne pas soulever d'objections », s'agissant d'aides d'États compatibles avec le marché intérieur, au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous c) (« *faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques* ») TFUE.

VI.3. L'effet sur les échanges entre États membres concernant la production d'électricité dans des régions éloignées non raccordées au réseau a été considéré a priori comme faible (point 97).

VI.4. En conclusion, la Commission a estimé que le régime prévu avait pour objectif de compenser une réelle particularité territoriale et qu'il était objectivement justifié par la nécessité de répondre de façon rationnelle au manque de solution fiable et efficace pour l'approvisionnement en électricité de zones isolées du Haut-Adige. La Commission a donc conclu que l'aide [Or. 10] à l'électrification des zones rurales et alpines du Haut-Adige avait un effet globalement positif, en ce qu'elle contribuait à garantir le droit des clients, en particulier des familles et des petites entreprises, de bénéficier d'un approvisionnement en électricité fiable et respectueux de l'environnement (point 98).

VII) Le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC) prévoit, à l'article 41, le cas des « *Aides à l'investissement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* ». Celles-ci sont compatibles avec le marché intérieur et dispensées de l'obligation de notification, pour autant qu'elles remplissent les conditions énoncées.

« 7. [OMISSIS] :

a) [OMISSIS]

8. [OMISSIS]

9. [OMISSIS] »[Précisions concernant le montant maximal des aides]

C) MOTIVATION DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE

13. Le premier moyen du recours soulève la question de savoir si l'aide correspondant à 80 % [des coûts d'investissement] est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

Une réponse négative à cette question justifierait l'annulation de l'acte attaqué (ayant réduit le montant de la subvention).

Par ailleurs, le tribunal de céans est actuellement saisi de sept autres affaires similaires, enregistrées sous les numéros de registre 94/2020, 102/2020, 103/2020, 104/2020, 105/2020, 108/2020 et 110/2020, qui ont pour origine la même question de droit.

14. La chambre de céans se demande en outre si le régime d'aide SA.32113 autorisé par la Commission a effectivement expiré.

L'autorisation du 25 juillet 2012 elle-même ne définit pas expressément la [Or. 11] limite de temps applicable au régime d'aide.

Il ressort uniquement de la publication par extraits de l'autorisation au Journal officiel de l'Union européenne que l'échéance est fixée au 31 décembre 2016.

La loi provinciale n° 9/2010 prévoyait que les fonds nécessaires au financement de la construction de microcentrales hydroélectriques pour les chalets et les refuges, dont le raccordement au réseau électrique ne peut être réalisé sans un effort technique et financier approprié, seraient déterminés annuellement par la loi de finances.

C'est également la procédure qui a été suivie après 2016 et les montants correspondants ont été prévus à cet effet dans le budget de la province pour 2017 et 2018.

Dans son autorisation du 25 juillet 2012, la Commission avait estimé que l'objectif de la loi provinciale, en ce qui concerne les refuges et chalets de montagne non raccordés au réseau électrique, était compatible avec le marché intérieur.

15. En conséquence, la question se pose de savoir si le régime d'aide relatif à l'électrification des chalets et des refuges par des sources d'énergie renouvelables, qui a été déclaré compatible avec le marché intérieur par la Commission au sens de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, a expiré le 31 décembre 2016.

En cas de réponse négative à cette question, la subvention accordée constituerait une aide existante, de sorte que la réduction contestée de celle-ci serait illégale.

15.1 En cas de réponse affirmative à la question, l'aide aurait été accordée après la période autorisée par la Commission. Même s'il n'y a pas de violation des

conditions et obligations imposées par la Commission, il s'agirait d'un cas d'application abusive de l'aide.

Dans ce cas, il conviendrait d'examiner si l'article 20 du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil doit être interprété en ce sens que, en cas d'application abusive d'une aide, la Commission doit adopter une décision de récupération avant que les autorités étatiques prennent des mesures.

15.2 Il convient également d'examiner si ces aides sont toujours – comme l'a indiqué la Commission dans sa décision SA.32113 (2010/N) – compatibles avec le marché intérieur au sens de [Or. 12] l'article 107, paragraphe 3, sous c), en ce qu'elles facilitent le développement de certaines régions économiques.

Par ces motifs

le Verwaltungsgericht – Autonome Sektion für die Autonome Provinz Bozen (tribunal administratif, section autonome de la province de Bolzano) dispose ce qui suit :

I) La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes, en application de l'article 267 TFUE :

1.1 L'aide autorisée par la décision de la Commission SA.32113 (2010/N) du 25 juillet 2012 en vue du financement à 80 % de la construction de microcentrales hydroélectriques aux fins de la production d'énergie électrique, à partir de sources d'énergie renouvelables, destinée à la consommation propre de chalets et refuges situés dans une zone de haute montagne dont le raccordement au réseau électrique ne peut être réalisé sans un effort technique et financier approprié, a-t-elle expiré le 31 décembre 2016 ?

1.2 En cas de réponse affirmative à cette question :

1.2.1 Convient-il alors d'examiner en outre si l'article 20 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil doit être interprété en ce sens qu'en cas d'application abusive d'une aide, la Commission doit adopter une décision de récupération avant que les autorités étatiques prennent des mesures [?]

1.2.2. Convient-il d'examiner si ladite aide est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous c), au motif qu'elle permet de faciliter le développement de certaines régions économiques, ou si elle est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres ?

II) Il est sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

III) Le secrétariat est prié d'envoyer par courrier recommandé au greffe de la Cour de justice de l'Union européenne la présente ordonnance, accompagnée d'une copie des documents suivants : [Or. 13]

- Requête et mémoires des parties à la procédure, ainsi que les documents produits ;

- Loi provinciale n° 9 du 7 juillet 2010, publiée au Journal officiel de la Région du 3 août 2010 n° 31 ainsi que dans la version actuellement en vigueur ;

- Décision du gouvernement provincial n° 1804 du 8 novembre 2010, publiée au Journal officiel de la région du 13 novembre 2012, n° 46 ;

Les dispositions provinciales peuvent être consultées sur les sites
<http://lexbrowser.provinz.bz.it/de>
et
<http://www.regione.taa.it/burtaa/de/default.aspx>

IV) [Observation sur les dépens] [OMISSIS].

Ainsi décidé à Bolzano en chambre du conseil les 13 et 27 janvier 2021
[OMISSIS].

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL