

L'affirmation d'un principe de solidarité énergétique au niveau européen**Oana-Andreea Ichim****Docteur en droit***Faculté de droit, Université de Bucarest*

Résumé: *Lors de l'affaire Pologne c./Commission, le Tribunal de l'Union Européenne a consacré un principe de solidarité énergétique. Partant du principe général de solidarité entre les Etats membres, le Tribunal apprécie que le principe de solidarité ne se limite exclusivement à des situations extraordinaires, mais plutôt munit tant l'Union que des Etats membres d'une obligation générale, de tenir compte des intérêts des autres acteurs. Dans le domaine de l'énergie, la solidarité implique que l'Union et les Etats membres doivent s'efforcer d'éviter de prendre des mesures susceptibles d'affecter les intérêts de l'Union et des autres Etats membres s'agissant de la sécurité de l'approvisionnement, de sa viabilité économique et politique et de la diversification des sources d'approvisionnement ou de l'approvisionnement, et ce afin d'assumer leur interdépendance et leur solidarité de fait.*

Mots clés: *principe de solidarité énergétique, juge européen, crise européenne, normativité de la solidarité énergétique.*

Consacrarea unui principiu al solidarității energetice la nivel european

Rezumat: *În cauza Polonia c./ Comisie, Tribunalul Uniunii Europene consacră un principiu de solidaritate energetică. Având ca punct de plecare principiul general al solidarității între statele membre, Tribunalul apreciază că principiul solidarității nu se limitează exclusiv la situații extraordinare ci mai degrabă, Uniunea cât și statele membre dobândesc o obligație generală, de a ține cont de interesele altor actori. În domeniul energiei, solidaritatea presupune că atât Uniunea cât și statele membre trebuie să evite să ia măsuri susceptibile de a afecta interesele Uniunii și ale altor state membre în ceea ce privește securitatea aprovizionării, viabilitatea economică și politică și diversificarea surselor de aprovizionare sau aprovizionarea, aceasta în scopul de a realiza o interdependență și o solidaritate de fapt.*

Cuvinte cheie: *principiu al solidarității energetice, judecătorul european, criză europeană, normativitatea solidarității energetice.*

The consecration of a principle of energy solidarity at European level

Abstract: *In the case of Poland v. Commission, the General Court of the European Union enshrines a principle of energy solidarity. Taking as starting point the general principle of*

solidarity between Member States, the General Court considers that the principle of solidarity is not limited exclusively to extraordinary situations but rather, the Union and the Member States acquire a general obligation to take into account the interests of other actors. In the field of energy, solidarity implies that both the Union and the Member States must avoid taking measures likely to affect the interests of the Union and other Member States as regards security of supply, economic and political viability and diversification of sources of supply or supply, in order to achieve de facto interdependence and solidarity.

Keywords: *principle of energy solidarity, European judge, European crisis, the normativity of energy solidarity.*

CONSIDERATIONS INTRODUCTIVES

Les dernières années, l'Union Européenne s'est vue obligée de répondre d'une manière prompte, par des mesures d'urgence, à une crise énergétique provoquée principalement par l'épidémie de COVID-19 et ultérieurement, par l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Le dernier événement surtout, a montré la dépendance de l'Union Européenne au gaz russe ce qui a conduit à une certaine volatilité du prix du gaz et de l'électricité et à une hausse des prix préoccupante pour les consommateurs finaux. Les éléments de réponse face à une crise énergétique ont été pourtant insuffisants, mais ont obligé l'Union Européenne à trouver des mesures provisoires afin de répondre de manière adéquate à une situation pressante. Quelques préoccupations en matière énergétique se trouvent au centre du débat, tel qu'assurer l'approvisionnement ou réduire la dépendance aux énergies fossiles et disposer de sources d'énergie décarbonée à un coût abordable. C'est dans ce contexte particulier que la solidarité s'est immiscé plus profondément tant dans le discours public qu'aussi au niveau juridique.

Partant de l'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui stipule que: « dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, *dans un esprit de solidarité entre les Etats membres*: a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie; à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques », l'Union Européenne s'est vue forcée de composer la solidarité avec la politique et les objectifs de l'Union dans le domaine de l'énergie, à savoir le fonctionnement du marché de l'énergie qui doit contribuer à un approvisionnement dans de meilleures conditions de concurrence dans les Etats membres, la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques ou l'efficacité énergétique et les économies d'énergie, ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables qui facilitent une plus grande solidarité énergétique entre les Etats membres.

Nous considérons que les défis auxquels l'Union a dû répondre, ont transformé la politique énergétique européenne actuelle qui, par ailleurs, s'est vue obligée d'avoir au centre la solidarité, fait qui a déplacé l'intérêt d'une indépendance énergétique nationale vers une interdépendance de fait même si dans Déclaration n° 35 annexée au TUE et au

TFUE¹, on reconnaît une protection de la souveraineté étatique en matière énergétique.

I. LA SOLIDARITE COMME FONDEMENT DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE

La *solidarité* est présente dès le préambule du Traité sur l'Union Européenne (TUE)², à la section des valeurs fondatrices de l'Union Européenne consacrées à l'article 2 du traité et dans celle des objectifs de l'Union Européenne consacrés dans l'article 3³. D'une manière générale, la solidarité régit plusieurs domaines tels que l'action extérieure de l'Union⁴, la politique étrangère de sécurité commune (PESC)⁵ ou la politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle de frontières extérieures⁶. Dans le domaine de l'énergie, pourtant, la référence à « *l'esprit de solidarité entre les Etats membres* », représente, à notre avis, l'intention de transformer la solidarité dans un élément principal de la mise en œuvre d'une politique énergétique commune des Etats membres et de provoquer les Etats membres à renoncer à l'indépendance énergétique et à assurer plutôt une interdépendance énergétique. On met en évidence une concrétisation de la politique énergétique coordonnée à l'échelle de l'Union Européenne particularisée par la lutte contre le changement climatique et la capacité de l'Union Européenne à avoir une réaction contre le pouvoir expansionniste russe. Cela est doublée par les efforts de la Commission Européenne qui, dans la proposition REPowerEU⁷ accentue la nécessité d'accélérer le développement du biométhane en Europe par le doublement des objectifs du paquet « *Fit for 55* » soit la production de 35 milliards de mètres cubes de gaz pour 2030, ainsi que le déploiement de la filière de l'hydrogène vert en doublant également les objectifs.

En observant la consécration dans le droit primaire européen, la solidarité acquiert une portée constitutionnelle en tant que valeur et objectif que l'Union doit promouvoir. Toutefois, la disparité de l'utilisation de la solidarité dans des domaines divers, tels que précisés ci-dessus, requiert une meilleure attention concernant sa nature et sa portée juridique. La doctrine oscille à reconnaître la solidarité en tant que principe juridique⁸, la solidarité en tant que principe constitutionnel ou structurel⁹ ou la solidarité en tant que principe général du droit lié de manière symbiotique à la coopération loyale.

¹ « la Conférence estime que l'article 194 n'affecte pas le droit des Etats membres de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer leur approvisionnement énergétique dans les conditions prévues par l'article 347 ».

² « désireux d'approfondir la *solidarité* entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ».

³ « Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la *solidarité* entre les États membres ».

⁴ Article 21 alinéa 1 TUE: « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: les principes d'égalité et de *solidarité* ».

⁵ Article 24 alinéa 2 TUE: « L'Union conduit, définit et met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la *solidarité* politique mutuelle des Etats membres ».

⁶ Article 67 alinéa 2 TFUE: « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la *solidarité* entre les Etats membres ».

⁷ Le plan REPowerEU lancé en 2022 vise à aider l'Union Européenne à économiser de l'énergie, diversifier l'approvisionnement énergétique et produire de l'énergie propre.

⁸ P. Van Cleynenbreugel, *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crisis*, dans Biondi E., Dagilyté E., Kucuk E., (ed.), *Solidarity in EU law. Legal principle in the making*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 25 et 36.

⁹ A. Levade, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, dans Boutayeb C. (dir.), *La solidarité dans l'Union Européenne: éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2011, p. 41 et suivantes.

Toutefois, la doctrine attribue à la solidarité une fonction double¹⁰. Une des fonctions est purement normative-déclarative qui illustre la fonction de cohésion et l'autre fonction est progressive. La première fonction, celle purement normative - déclarative repose sur les fondements de l'Union Européenne qui requiert l'unité et la cohésion des Etats membres. L'autre fonction, celle progressive, s'est immiscée dans le discours européen dès l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne en 2004, lorsque celle-ci a utilisé son influence au niveau du Conseil européen pour demander la solidarité au nom de l'article 194 TFUE. Au niveau du droit dérivé, nous pouvons remarquer un processus d'institutionnalisation de la solidarité. A cet égard, deux exemples sont importants à rappeler, plus précisément la Directive sur le marché intérieur de 2009 - Directive 2009/73/CE et le Règlement sur la sécurité de l'approvisionnement de 2010 - Règlement UE 994/2010 qui ont prôné la nécessité d'une solidarité régionale qui prévoyait qu'en cas de rupture d'approvisionnement, les Etats membres connectés au niveau régional, ne doivent pas entraver la libre circulation du marché du gaz, mais au contraire doivent se soutenir mutuellement.

Une réforme du règlement sur l'approvisionnement en gaz a poursuivi en 2017 qui avait au centre la solidarité en marquant ainsi une étape majeure dans l'organisation de l'approvisionnement du gaz en Europe¹¹. Le règlement reprend l'idée que la sécurité énergétique est l'un des objectifs majeurs de la stratégie de l'Union de l'énergie. De même, antérieurement, dans la Communication du 25 février 2015 réalisée par la Commission, la dernière souligne que l'Union de l'énergie repose sur la solidarité tel que connue dans l'article 194 TFUE et, de surcroît, sur la confiance.

Le règlement sur l'approvisionnement en gaz de 2017 prévoit des mesures préventives et instaure principalement « *une mesure de solidarité* » qui suppose une véritable obligation de solidarité entre les Etats membres en cas de crise d'approvisionnement en gaz dans de certaines conditions. A cet effet, l'article 13 du règlement stipule que : « Si un État membre a demandé *l'application de la mesure de solidarité au titre du présent article*, un État membre qui est directement connecté à l'État membre demandeur ou, lorsque celui-ci le prévoit, son autorité compétente ou le gestionnaire de réseau de transport ou le gestionnaire de réseau de distribution, prend, dans la mesure du possible sans générer de situation dangereuse, les mesures nécessaires pour que l'approvisionnement en gaz de clients autres que les clients protégés au titre de la solidarité sur son territoire soit réduit ou interrompu dans la mesure nécessaire et aussi longtemps que l'approvisionnement en gaz des clients protégés au titre de la solidarité n'est pas assuré dans l'État membre demandeur. L'État membre demandeur veille à ce que le volume de gaz concerné soit effectivement fourni aux clients protégés au titre de la solidarité sur son territoire. Dans des circonstances exceptionnelles et sur demande dûment motivée adressée par le gestionnaire de réseau de transport d'électricité ou de gaz concerné à son autorité compétente, l'approvisionnement en gaz peut aussi être maintenu pour certaines centrales au gaz d'importance stratégique au sens de l'article 11, paragraphe 7,

¹⁰ A. Bartenstein, La solidarité énergétique européenne: renforcer la résistance aux crises de l'Union Européenne, Policy Paper, Question d'Europe, n° 655, 6 février 2023, Fondation Robert Schuman, p. 1, disponible au lien suivant: <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/655-la-solidarite-energetique-europeenne-renforcer-la-resistance-aux-crisis-de-l-union-europeenne>, consulté le 10 avril 2025.

¹¹ Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, JO L 280 du 28.10.2017.

dans l'État membre qui répond à la demande de solidarité si le déficit d'approvisionnement en gaz de ces centrales devait entraîner un dysfonctionnement grave du réseau d'électricité ou nuire à la production et/ou au transport du gaz ». De même, dans le deuxième alinéa du même article, il est inscrit qu'« Un État membre prend également *la mesure de solidarité en faveur d'un autre État membre* auquel il est connecté via un pays tiers, à moins que les flux transitant par ce pays tiers ne soient réduits. *Cette extension de la mesure de solidarité est subordonnée à l'accord des États membres concernés, lesquels associent, le cas échéant, le pays tiers via lequel ils sont connectés* ».

Invoquée parfois comme une panacée, la solidarité en matière énergétique se propose, en réalité, de corriger les défaillances du marché et se profile comme un fil conducteur dans les rapports entre les États membres et l'Union dans le domaine de l'énergie.

II. L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE SOLIDARITE ENERGETIQUE PAR LE JUGE EUROPEEN

Au niveau jurisprudentiel, l'affirmation d'un principe de solidarité énergétique est consacré lors de l'affaire *Pologne c./ Commission (gazoduc OPAL)*. Le gazoduc Ostseepipeline - Anbindungsleitung (OPAL) est la section terrestre, à l'ouest, du gazoduc Nord Stream - qui transporte en Allemagne, via la mer Baltique, le gaz provenant des gisements russes -, dont le point d'entrée se trouve en Allemagne et le point de sortie en République tchèque. Dans les faits, l'Agence fédérale des réseaux - Bundesnetzagentur (BNetzA) - en 2009, décide d'exempter pour une période de 22 ans, ledit gazoduc, de l'application des règles relatives à l'accès des tiers et à la réglementation tarifaire qui figurent dans la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, en espèce la 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. Concernant cette abrogation, la Commission impose certaines conditions, surtout celle en vertu de laquelle une entreprise dominante, telle que Gazprom, ne pouvait utiliser que 50% des capacités transfrontalières du gazoduc OPAL. Suite à une demande présentée par des différentes sociétés du groupe Gazprom, l'Agence fédérale des réseaux, a notifié la Commission sur son intention de modifier la dérogation accordée en 2009. Par la suite, la Commission a adopté une décision par laquelle, celle-ci a modifié les conditions de dérogations en facilitant ainsi l'utilisation de la quasi-totalité des capacités du gazoduc OPAL par Gazprom. La décision de la Commission a eu toutefois des conséquences telles que la diminution des flux de gaz passant par les gazoducs Yamal et Brotherhood, qui transportaient le gaz russe vers l'Union Européenne via la Biélorussie et l'Ukraine, de même qu'un certain renforcement de la position du groupe russe sur les marchés européens.

C'est dans ce contexte particulier que la République de Pologne saisit le Tribunal de l'Union Européenne le 16 décembre 2016 et invoque, parmi les autres moyens invoqués, le fait que « le principe de solidarité est l'une des priorités de l'Union dans le domaine énergétique. Ce principe oblige tant les États membres que les institutions de l'Union à mettre en oeuvre la politique énergétique de l'Union dans un esprit de solidarité. En particulier, seraient contraires au principe de solidarité énergétique les mesures des institutions de l'Union qui compromettent la sécurité énergétique de certaines régions ou de

certaines Etats membres, y compris leur sécurité d'approvisionnement en gaz »¹².

C'est en septembre 2019 que le Tribunal de l'UE a annulé la décision prise par la Commission Européenne dans ce contexte, statuant que « la décision attaquée a été adoptée en méconnaissance du principe de solidarité énergétique, tel que formulé à l'article 194, paragraphe 1, TFUE »¹³. Le Tribunal retient que l'article 194, paragraphe 1, TFUE, a été introduit par le traité de Lisbonne et que l'esprit de solidarité mentionné dans ledit article représente l'expression spécifique, dans le domaine de l'énergie, du principe général de solidarité entre les Etats membres. Ce principe a comme contenu des droits et des obligations tant pour l'Union que pour les Etats membres, y compris une obligation de solidarité de l'Union à l'égard des Etats membres et une obligation de solidarité à l'égard des Etats membres face à d'autres Etats membres et à l'égard de l'intérêt commun de l'Union et des politiques menées par elle. Plus spécifiquement, dans le secteur de l'énergie, cette solidarité suppose « une obligation d'assistance mutuelle pour le cas où, à la suite par exemple de catastrophes naturelles ou d'actes de terrorisme, un Etat membre se trouverait dans une situation critique ou en état d'urgence, s'agissant de son approvisionnement en gaz »¹⁴. Toutefois, le Tribunal ne limite exclusivement cette obligation à de telles situations extraordinaires, mais précise plutôt qu'il y a une obligation pour l'Union et pour les états membres d'éviter de prendre des mesures susceptibles d'affecter les intérêts de l'Union et des autres Etats membres, s'agissant de la sécurité d'approvisionnement, de sa viabilité économique et politique et de la diversification des sources d'approvisionnements ou de l'approvisionnement dans la finalité exclusive de créer une interdépendance et une solidarité de fait.

Dans les faits, le Tribunal apprécie que la Commission, en vertu de la solidarité, aurait dû évaluer si la modification du régime d'exploitation du gazoduc OPAL, proposée par l'autorité de régulation allemande, pouvait affecter les intérêts en matière d'énergie d'autres Etats membres et si tel était le cas, la Commission aurait dû mettre en balance ces intérêts avec l'intérêt que ladite modification présentait pour la République fédérale d'Allemagne et pour l'Union.

A cet égard, la Commission rétorque que la solidarité énergétique était simplement « un concept politique » qu'en outre, il ne s'adressait qu'au législateur et non à l'administration appliquant la législation et que ce principe ne visait que les situations de crise d'approvisionnement. Toutefois, en raison du fait que la Commission n'avait pas examiné si les intérêts d'autres Etats membres pourraient être affectés, ni, par conséquent, mis en balance les différents intérêts en jeu, le Tribunal conclue que la décision litigieuse avait été adoptée en méconnaissance du principe de solidarité énergétique tel que prévu à l'article 194, paragraphe 1, TFUE tel qu'on a déjà mentionné.

Toutefois, dans son jugement, le Tribunal s'arrote une nuance et précise que « l'application du principe de solidarité énergétique ne signifie toutefois pas que la politique de l'Union en matière d'énergie ne doive en aucun cas avoir des incidences négatives pour

¹² Tribunal de l'Union Européenne, arrêt du 10 septembre 2019, affaire T-883/16, Pologne c./Commission, 2019, paragraphe 61.

¹³ Tribunal de l'Union Européenne, arrêt du 10 septembre 2019, affaire T-883/16, Pologne c./Commission, 2019, paragraphe 83.

¹⁴ Tribunal de l'Union Européenne, arrêt du 10 septembre 2019, affaire T-883/16, Pologne c./Commission, 2019, paragraphe 71.

les intérêts particuliers d'un Etat membre en matière d'énergie »¹⁵. De même, il ajoute que « les institutions de l'Union et les Etats membres sont tenus de tenir compte, dans le cadre de la mise en oeuvre de ladite politique, des intérêts tant de l'Union que des différents Etats membres et de mettre en balance ces intérêts en cas de conflits »¹⁶.

Le Tribunal parvient ainsi à consacrer la normativité et la justiciabilité du principe de solidarité énergétique en mettant en exergue des précisions concernant les acteurs de cette solidarité - Etats membres et Union elle-même, l'objet de la solidarité, sa portée au regard des obligations positives et négatives¹⁷. D'ailleurs, dans les conclusions de l'Avocat Général du 18 mars 2021, celui-ci apprécie que le *principe de solidarité énergétique produit des effets juridiques et non purement politiques* a) en tant que critère d'interprétation des règles de droit dérivé adoptées en exécution des compétences de l'Union dans le domaine de l'énergie, b) en tant qu'élément permettant de combler les lacunes constatées dans ces mêmes règles et c) en tant que paramètre aux fins du contrôle juridictionnel soit de la légalité de ces règles de droit dérivé, soit des décisions des organes de l'Union dans ce domaine¹⁸.

Suite au jugement du Tribunal de l'Union Européenne, la République fédérale d'Allemagne introduit un pourvoi arguant que la solidarité énergétique est plutôt une notion purement politique et non un critère juridique pouvant faire naître des droits et des obligations pour l'Union ou pour les Etats membres. La Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) à l'occasion du jugement du pourvoi contre la décision du Tribunal, apprécie que « l'esprit de solidarité entre les Etats membres, constitue une expression spécifique, dans le domaine de l'énergie, du principe de solidarité, qui constitue lui-même l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union »¹⁹. La Cour réitère qu'à la base du système juridique européen se trouve le principe de solidarité, qui est lié étroitement au principe de coopération loyale et de même, celle-ci reconnaît une nature concrète du principe qui fait naître des effets juridiques contraignant pour les Etats membres et les institutions. De cette manière, la Cour réaffirme l'appréciation du Tribunal et statue que « le principe de solidarité comporte des droits et des obligations tant pour l'Union que pour les Etats membres, l'Union étant tenue par une obligation de solidarité à l'égard des Etats membres et ces derniers étant tenus par une obligation de solidarité entre eux et à l'égard de l'intérêt commun de l'Union et des politiques menées par elle »²⁰.

CONCLUSIONS

En guise de conclusion, nous retenons que la solidarité acquiert une place et un statut juridique par une volonté exprimée *expressis verbis* par le juge européen, tant du Tribunal de l'Union Européenne que celui de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Le

¹⁵ Tribunal de l'Union Européenne, arrêt du 10 septembre 2019, affaire T-883/16, Pologne c./Commission, 2019, paragraphe 77.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ M. Lamoureux, La politique de l'énergie: de l'esprit de solidarité a-t-il été incarné ? dans Solidarité et droit de l'Union Européenne : un principe à l'épreuve, Estelle Brosset et al., DICE Editions, 2021 p. 119.

¹⁸ Conclusions de l'Avocat Général, présentées le 18 mars 2021, dans l'affaire C-848/19 P, République fédérale d'Allemagne contre République de Pologne, Commission, paragraphe 96.

¹⁹ CJUE, arrêt du 15 juillet 2021, affaire C-848/19P, Allemagne c./ Pologne, paragraphe 38.

²⁰ CJUE, arrêt du 15 juillet 2021, affaire C-848/19P, Allemagne c./ Pologne, paragraphe 49.

juge des deux instances a le mérite de consolider la solidarité, en l'éloignant de sa portée strictement politique, le plus souvent invoquée par les institutions européennes. Lors de l'affaire *Pologne c./Commission*, le juge européen affirme l'existence d'un principe de solidarité énergétique ayant comme point de départ l'article 194 TFUE et lui attribuant des droits et des obligations réciproques tant pour l'Union que pour les Etats membres, cela en accord avec la volonté de créer une interdépendance et une solidarité de fait si nécessaire dans le domaine énergétique.