

Affaire C-378/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

14 mai 2019

Jurisdiction de renvoi :

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaquie)

Date de la décision de renvoi :

23 janvier 2019

Demandeur :

Prezident Slovenskej republiky

République slovaque

ORDONNANCE

de l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovaquie)

[OMISSIS]

Lors de son audience plénière, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque) [OMISSIS], dans le cadre de la procédure introduite par le président de la République slovaque en application de l'article 125, paragraphe 1, sous a), de la Constitution de la République slovaque et ayant pour objet la compatibilité de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, et de l'article 14, paragraphe 3, troisième phrase, du zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach, v znení neskorších predpisov (loi n° 250/2012 relative à la régulation dans les industries de réseau, telle que modifiée) avec l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la Constitution de la République slovaque, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a rendu

l'ordonnance suivante :

1. La Cour de justice est saisie des questions préjudicielles suivantes :

I. L'article 35, paragraphe 4, de 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 peut-il être interprété, notamment à la lumière de son considérant 33, en ce sens qu'il s'oppose à l'attitude d'un État membre consistant, dans le cadre de la modification des mesures nationales de transposition de la directive précitée, à abroger le pouvoir du président de la République directement élu par les citoyens de nommer et de révoquer le président de l'autorité de régulation, et consistant à confier ce pouvoir au gouvernement, revenant ainsi à la situation juridique qui prévalait avant la transposition de la directive précitée ? [Or. 2]

II. L'article 35, paragraphe 5, de 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 peut-il être interprété, notamment à la lumière de son considérant 34, en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui, dans le but de garantir la protection de l'intérêt public, autorise les ministères à participer à la procédure de fixation des prix devant l'autorité de régulation ?

[OMISSIS] [suspension de la procédure]

Motivation

I.

Procédure devant l'Ústavný súd Slovenskej republiky

L'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque ; ci-après « la Cour constitutionnelle ») a reçu, le 16 octobre 2017, la notification du recours introduit par le président de la République slovaque (ci-après « le président ») en application de l'article 125, paragraphe 1, sous a), de la Constitution de la République slovaque (ci-après « la constitution ») et ayant pour objet la compatibilité de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, et de l'article 14, paragraphe 3, troisième phrase, du zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach, v znení neskorších predpisov (loi n° 250/2012 relative à la régulation dans les industries de réseau, telle que modifiée ; ci-après la « loi n° 250/2012 ») avec l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la constitution, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après « le TUE ») et l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « le TFUE »).

Le recours du président repose sur l'opinion juridique selon laquelle les dispositions attaquées de la loi n° 250/2012 constituent une transposition incorrecte de 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 (ci-après « la directive 2009/72 ») et de 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 (ci-après « la directive 2009/73 »), entraînant l'incompatibilité desdites dispositions avec l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 288 TFUE, et, partant, avec l'article 1^e, paragraphes 1 et 2, de la constitution. **[Or. 3]**

II.

Dispositions de droit national attaquées

La loi n° 250/2012 transpose en droit slovaque la directive 2009/72 et la directive 2009/73.

Elle a été modifiée par la loi n° 164/2017 modifiant et complétant la loi n° 250/2012 (ci-après « la loi n° 164/2017 »).

La disposition attaquée de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, de la loi n° 250/2012 était rédigée comme suit avant la modification apportée par la loi n° 164/2017.

« L'autorité de régulation est dirigée par un président nommé et révoqué par le président de la République slovaque sur proposition du gouvernement de la République slovaque (ci-après "le gouvernement"). »

Depuis la modification apportée par la loi n° 164/2017, la disposition attaquée de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, de la loi n° 250/2012 est libellée comme suit :

« L'autorité de régulation est dirigée par un président nommé et révoqué par le gouvernement de la République slovaque (ci-après "le gouvernement"). »

L'exposé des motifs relatifs à la loi n° 164/2017 comportait les considérations suivantes en rapport avec la modification du libellé de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, de la loi n° 250/2012 :

« Le mode de nomination du président de l'autorité de régulation est modifié. En vertu de la législation actuelle, le président de l'autorité de régulation est nommé et révoqué par le président de la République slovaque sur proposition du gouvernement de la République slovaque. Il est proposé que le président de l'autorité de régulation soit nommé par le gouvernement de la République slovaque. Cette modification reflète la responsabilité effective qui incombe au gouvernement de la République slovaque en matière de régulation du secteur des réseaux, tout en maintenant inchangée l'indépendance de l'autorité de régulation. La responsabilité pleine et entière au titre de la politique énergétique en République slovaque est assumée par le gouvernement de la République slovaque, les pouvoirs du président étant très limités en cette matière. C'est pourquoi il est nécessaire **[Or. 4]** et logique que le pouvoir de nommer et de révoquer le président de l'autorité de régulation soit reconnu au gouvernement de la République slovaque. »

La disposition attaquée de l'article 14, paragraphe 3, de la loi n° 250/2012 avait le libellé suivant avant la modification introduite par la loi n° 164/2017 :

« Est partie à la procédure de fixation des prix l'entité réglementée qui a déposé une proposition de prix. Si la procédure de fixation des prix a été initiée par l'autorité de régulation, est partie à la procédure l'entité réglementée que l'autorité de réglementation a l'attention de soumettre à une réglementation des prix. »

Depuis la modification introduite par la loi n° 164/2017, la disposition attaquée de l'article 14, paragraphe 3, de la loi n° 250/2012 est libellée comme suit :

« Est partie à la procédure de fixation des prix l'entité réglementée qui a déposé une proposition de prix. Si la procédure de fixation des prix a été initiée par l'autorité de régulation, est partie à la procédure l'entité réglementée que l'autorité de réglementation a l'attention de soumettre à une réglementation des prix. Est également partie à la procédure de fixation des prix le ministère s'il est question d'une procédure de fixation des prix en application de l'article 11, paragraphe 1, sous d) ou de l'article 11, paragraphe 1, sous e) visant les gestionnaires d'un réseau de distribution régional ; d'une procédure de fixation des prix en application de l'article 11, paragraphe 2, sous c) et de l'article 11, paragraphe 2, sous d) visant un gestionnaire d'un réseau de distribution auquel sont connectés plus de 100 000 points de consommation ; ou le ministère de l'environnement de la République slovaque s'il est question d'une procédure de fixation des prix en application de l'article 11, paragraphe 4, sous a) à c). »

L'exposé des motifs relatifs à la loi n° 164/2017 contenait les considérations suivantes en rapport avec la modification de l'article 14, paragraphe 3, de la loi n° 250/2012 :

« Dans certaines procédures de fixation des prix, le ministère de l'économie de la République slovaque et le ministère de l'environnement de la République slovaque bénéficient de la qualité de partie à la procédure, ce qui leur ouvre, dans ces procédures de fixation des prix, des possibilités procédurales aux fins d'une protection cohérente de l'intérêt public. » **[Or. 5]**

III.

Nécessité d'une réponse aux questions déferées

L'incompatibilité de la législation slovaque attaquée avec le TUE et le TFUE découlerait du non-respect de l'obligation d'une transposition correcte des directives 2009/72 et 2009/73, en combinaison avec l'obligation de garantir l'indépendance de l'autorité de régulation, qui découle de l'article 35, paragraphe 4, de la directive 2009/72 (et de l'article 39, paragraphe 4, de la directive 2009/73) ainsi que de l'article 35, paragraphe 5, de la directive 2009/72 (et de l'article 39, paragraphe 5, de la directive 2009/73).

Pour que la Cour constitutionnelle puisse se prononcer sur le recours introduit par le président de la République slovaque, il est donc nécessaire d'apprécier si la loi n° 250/2012, telle que modifiée par la loi n° 164/2017, transpose correctement les directives 2009/72 et 2009/73. Aux fins d'une appréciation en connaissance de cause de cette question, la Cour constitutionnelle a besoin d'une réponse aux questions préjudicielles déférées portant sur l'interprétation de la notion « d'indépendance » de l'autorité de régulation.

Par souci de simplification du texte des questions préjudicielles, ces dernières ne visent que l'interprétation de la directive 2009/72. Compte tenu de la réglementation identique de la problématique de l'indépendance figurant dans les directives 2009/72 et 2009/73, les réponses fournies par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « Cour de justice ») devraient être applicables également à la directive 2009/73.

La Cour de justice s'est déjà exprimée dans sa jurisprudence sur la notion d'« indépendance » en ce sens que, en matière d'organe public, le terme « indépendance » désigne normalement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté, à l'abri de toute instruction et de toute pression (arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 18).

Dans sa requête, le président de la République slovaque a identifié deux atteintes à l'indépendance de l'autorité de régulation en raison de la loi n° 164/2017. La première est la modification du pouvoir de nommer et de révoquer le président de l'autorité de régulation, lequel pouvoir est passé du président directement élu par les citoyens [Or. 6] au gouvernement. La deuxième atteinte consiste en l'élargissement du groupe de parties à la procédure de fixation des prix devant l'autorité de régulation aux ministères qui, dans le cadre de cette procédure, sont censés défendre l'intérêt public.

Dans ses observations déposées dans le cadre de la procédure devant la Cour constitutionnelle, le gouvernement de la République slovaque affirme que le transfert, du président de la République slovaque vers le gouvernement, du pouvoir de nommer et de révoquer le président de l'autorité de régulation ne saurait remettre en cause l'indépendance de l'autorité de régulation puisque la loi n° 250/2012 contient tout un ensemble d'autres garanties de l'indépendance de l'autorité de régulation qui n'ont pas été affectées par la modification introduite par la loi n° 164/2017.

Cependant, après la modification de la loi n° 250/2012 introduite par la loi n° 164/2017, il existe des doutes quant au caractère régulier de la transposition de la directive 2009/72. Ces doutes se fondent sur l'objectif poursuivi par la directive, qui consiste (conformément à son considérant 33) à contribuer au renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation, et ce surtout par rapport au gouvernement de l'État membre. De ce point de vue, il semble que les modifications introduites par la loi n° 164/2017 ne sauraient être considérés

comme renforçant l'indépendance de l'autorité de régulation par rapport au gouvernement. Or, il ne fait aucun doute que l'adoption du libellé originel de la loi relative à la régulation dans les industries de réseau a renforcé l'indépendance de l'autorité de régulation par rapport à la législation antérieure, à savoir la loi n° 276/2001 relative à la régulation dans les industries de réseau, modifiant et complétant certaines lois, puisque l'adoption du libellé originel de ladite loi a transféré, du gouvernement vers le président de la République slovaque, le pouvoir de nomination et de révocation du président de l'autorité de régulation. Par la modification litigieuse de la loi n° 250/2012 par la loi n° 164/2017, la situation en droit relative à la nomination et à la révocation du président de l'autorité de régulation est à nouveau celle prévalant avant la transposition de la directive 2009/72, puisque ce pouvoir est à nouveau confié au gouvernement.

Les mêmes conclusions s'appliquent à la possibilité que certains ministères participent à la procédure de fixation des prix devant l'autorité de régulation. La législation de l'époque avant la transposition de la directive 2009/72, à savoir la loi [Or. 7] n° 276/2001 précitée, prévoyait cette possibilité à son article 14. Dans le cadre de la transposition de la directive 2009/72 réalisée par la loi n° 250/2012, cette possibilité a toutefois été écartée. Cependant, après la modification de la loi n° 250/2012 effectuée par la loi n° 164/2017, la législation en vigueur permet à nouveau aux ministères de participer à la procédure de fixation des prix devant l'autorité de régulation. De ce point de vue, il s'avère que la modification de la loi n° 250/2012 par la loi n° 164/2017 ne contribue pas au renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation par rapport à la situation en droit qui prévalait au moment de la transposition de la directive 2009/72 (lors de l'adoption du libellé originel de la loi n° 250/2012), ainsi que l'exige l'objectif poursuivi par la directive 2009/72.

Aux termes de l'article 267 TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

« a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

(...)

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour. »

En raison des motifs précités, la Cour constitutionnelle a décidé de saisir la Cour de justice de questions préjudicielles en application de l'article 267 TFUE (voir le point 1 du dispositif de la présente ordonnance).

[OMISSIS] [Or. 8] [citation des dispositions procédurales relatives à la suspension de la procédure devant la Cour constitutionnelle]