

Affaire C-290/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

30 juin 2020

Jurisdiction de renvoi :

Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

11 juin 2020

Partie requérante :

AS « Latvijas Gāze »

Autres parties à la procédure :

Saeima (Parlement)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (commission de régulation des services publics)

**LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA (COUR
CONSTITUTIONNELLE, LETTONIE)**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [coordonnées de la juridiction]

Ordonnance

Affaire n° 2019-28-0103

Riga, le 11 juin 2020

La Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle, Lettonie), lors du délibéré [OMISSIS] [composition de la Cour],

après avoir examiné [OMISSIS] les éléments du dossier concernant la conformité de la décision n° 1/7 du conseil de la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (commission de régulation des services publics) du 18 avril 2019, intitulée « Dabagāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrinātās dabagāzes sistēmas operatoriem un dabagāzes lietotājiem » (règles de raccordement au réseau de transport de gaz naturel pour les producteurs de biométhane, les gestionnaires de réseau de GNL et les clients de gaz naturel) aux articles 1^{er}, 64 et 89 et à l'article 105, première phrase, de la Constitution de la République de Lettonie, ainsi qu'à l'article 45, paragraphe 7, et à l'article 84.¹, paragraphe 1, de l'Energētikas likums (loi sur l'énergie), ainsi que la conformité de cette dernière disposition à l'article 64 de ladite Constitution (ci-après l'« affaire n° 2019-28-0103 ») [OMISSIS] [aspects procéduraux]

a constaté comme suit :

I. Les faits à l'origine du litige

- 1 La Satversmes tiesa (Cour constitutionnelle) est saisie de l'affaire n° 2019-28-0103 tirant son origine d'un recours constitutionnel formé par la société anonyme « Latvijas Gāze » (ci-après la « requérante » [Or. 2]). Le 29 mai 2020, la juge [OMISSIS] a demandé de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel.

[OMISSIS] [modalités procédurales relatives au renvoi préjudiciel]

Par conséquent, la Cour constitutionnelle examinera si les circonstances de l'affaire n° 2019-28-0103 rendent nécessaire la saisine de la Cour de justice à titre préjudiciel.

- 2 L'article 84.¹, paragraphe 1, de la loi sur l'énergie (ci-après la « disposition légale en cause ») prévoit que « l'autorité de régulation approuve les règles de raccordement au réseau de transport de gaz naturel pour les producteurs de biométhane, les gestionnaires de réseau de GNL et les clients de gaz naturel élaborées par le gestionnaire de réseau de transport, ainsi que les règles de raccordement au réseau de distribution de gaz naturel pour les clients de gaz naturel élaborées par le gestionnaire de réseau de distribution. Ces règles doivent être objectivement et économiquement justifiées, justes, équitables et transparentes. L'autorité de régulation peut proposer de réviser ces règles de raccordement et demander au gestionnaire de réseau de gaz naturel concerné de soumettre un projet de réglementation à cet égard dans un délai spécifié ».
- 3 La décision n° 1/7 du conseil de la commission de régulation des services publics du 18 avril 2019, intitulée « Règles de raccordement au réseau de transport de gaz naturel pour les producteurs de biométhane, les gestionnaires de réseau de GNL et les clients de gaz naturel » (ci-après les « règles litigieuses », mais conjointement à la disposition légale en cause, les « dispositions litigieuses ») détermine les règles de raccordement au réseau de transport de gaz naturel [Or. 3] pour les producteurs de biométhane, les gestionnaires de réseau de GNL et les clients de gaz naturel.

- 4 Selon la requérante, les règles litigieuses sont contraires à l'article 64 et à l'article 105, première phrase, de la Constitution de la République de Lettonie (ci-après la « Constitution »), violent les principes de bonne administration, de bonne législation, de confiance légitime et de sécurité juridique découlant des articles 1^{er} et 89 de la Constitution et sont également contraires à l'article 45, paragraphe 7, de la loi sur l'énergie et à la disposition légale en cause. Pour sa part, cette dernière disposition ne serait pas conforme à l'article 64 de la Constitution.

Jusqu'au 3 avril 2017, seule la requérante, en tant qu'entreprise verticalement intégrée, a assuré l'achat, le stockage, le transport, la distribution et la commercialisation de gaz naturel sur le marché letton du gaz naturel. Dans le cadre du processus de libéralisation du marché du gaz naturel en Lettonie, la société anonyme « Conexus balta Grid » a été séparée de la requérante après la restructuration et s'est vu transférer l'infrastructure publique de transport de gaz naturel, le réseau unique de transport de gaz naturel et le réservoir souterrain de stockage de gaz d'Inčukalns. La requérante ne serait pas actionnaire de cette société anonyme. En outre, la société anonyme « Gaso », séparée de la requérante en tant que filiale distincte, fournit, en vertu d'une licence, un service de distribution de gaz naturel sur le territoire letton. La requérante serait l'unique actionnaire de cette société anonyme et continuerait elle-même à commercialiser du gaz naturel. Selon la licence, la société anonyme « Gaso » serait l'unique gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel en Lettonie qui assurerait le transport du gaz naturel via le réseau de transport jusqu'au consommateur final. Le secteur de la distribution de gaz naturel serait l'un des secteurs les plus importants des activités du groupe de la requérante. Les règles litigieuses permettraient à tout client de gaz naturel de se raccorder au réseau de transport de gaz naturel sans l'intermédiation du gestionnaire de réseau de distribution. Ainsi, les droits que la société anonyme « Gaso », appartenant au groupe de la requérante, a acquis en vertu de la licence pour exercer ses activités commerciales en rapport avec le réseau de distribution de gaz naturel seraient limités.

L'adoption des règles litigieuses aurait eu pour effet de diminuer la valeur du groupe de la requérante et aurait ainsi porté atteinte à son droit de propriété [Or. 4], consacré à l'article 105 de la Constitution. Les règles litigieuses ayant été adoptées en application de la disposition légale en cause, celle-ci porterait également atteinte au droit de propriété de la requérante, en violation de l'article 64 de la Constitution, en ce qu'elle permettrait l'adoption d'un acte normatif de portée générale par une personne morale de droit privé.

Il résulterait d'un examen global de la disposition légale en cause, en combinaison avec l'esprit et la finalité de la loi sur l'énergie, que le législateur n'a pas habilité la commission de régulation des services publics à édicter des règles en vertu desquelles tout client de gaz naturel peut se déconnecter du réseau de distribution de gaz naturel et se raccorder directement au réseau de transport. À cet égard, il est nécessaire de tenir compte de certaines dispositions du droit de l'Union, telles que 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 (JO L 211, p. 94) [ci-après la « directive 2009/73 »].

La directive 2009/73 impliquerait l'indépendance des gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel et leur séparation par rapport aux gestionnaires de réseau de transport. Les clients de gaz naturel disposeraient d'un droit d'accès au réseau de gaz naturel, mais ne bénéficieraient pas d'un droit de raccordement à tel ou tel type de réseau – de distribution ou de transport. En règle générale, le client de gaz naturel se raccorderait à un réseau de gaz naturel via un réseau de distribution dont l'activité serait assurée par un gestionnaire de réseau de distribution.

Conformément à l'article 23 de la directive 2009/73/CE, une réglementation établie par un État membre ne pourrait permettre le raccordement direct des clients de gaz naturel à un réseau de transport de gaz naturel que si le gestionnaire de réseau de distribution refuse le raccordement pour des raisons techniques ou d'exploitation ou s'il existe d'autres raisons objectives rendant nécessaire le raccordement direct au réseau de transport par le client de gaz naturel. En outre, cette disposition ne viserait qu'un groupe spécifique de clients de gaz naturel, nouveaux clients industriels.

- 5 L'institution ayant adopté l'acte litigieux, à savoir la Saeima (Parlement), considère que la disposition légale en cause est conforme à l'article 64 de la Constitution. [Or. 5]**

Le Parlement aurait opté pour un modèle de règles de raccordement au réseau de transport de gaz naturel fondé sur une évaluation effectuée par la commission de régulation des services publics. Cette dernière se serait prononcée sur la question du raccordement direct des clients de gaz naturel au réseau de transport.

- 6 L'institution ayant adopté l'acte litigieux, à savoir la commission de régulation des services publics, considère que les règles litigieuses sont conformes à la Constitution, à l'article 45, paragraphe 7, de la loi sur l'énergie et à la disposition légale en cause.**

La disposition légale en cause reprendrait l'article 23 de la directive 2009/73, aux termes duquel les États membres assurent le raccordement non discriminatoire d'installations de clients industriels au réseau de transport de gaz naturel.

Le fait que les règles litigieuses prévoient le droit pour les entités visées par la disposition légale en cause, y compris les clients de gaz naturel, de demander le raccordement de leurs installations au réseau de transport de gaz naturel et l'obligation pour le gestionnaire de réseau de transport d'assurer un tel raccordement, ainsi que la possibilité pour les clients de gaz naturel de se voir fournir du gaz naturel via le réseau de transport à la suite du raccordement, ne feraient pas du transport via le réseau de transport une distribution de gaz naturel.

Lors de l'élaboration des règles litigieuses, la commission de régulation des services publics aurait également examiné les propositions des parties intéressées. Ces dernières ont demandé à imposer des restrictions en matière de raccordement des installations des clients de gaz naturel au réseau de transport. Ni la législation nationale ni l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2009/73 ne prévoit une telle limitation des droits précités. En outre, dans l'hypothèse où certains clients industriels de gaz naturel décideraient de retirer leurs installations du réseau de distribution et de les raccorder au réseau de transport, l'impact sur les paiements des autres clients de gaz naturel pour la distribution du gaz naturel serait relativement faible. [Or. 6]

II. Le droit letton

- 7 Les prestations de service public liées à l'approvisionnement en gaz naturel sont principalement régies par la loi sur l'énergie.

L'article 1^{er}, point 7, de la loi sur l'énergie dispose que l'approvisionnement énergétique est une activité commerciale dans le secteur de l'énergie qui requiert l'octroi d'une licence ou d'un agrément et qui comprend notamment l'achat, la transformation, le stockage, le transport, la distribution ou la commercialisation de gaz naturel. En vertu de l'article 1^{er}, point 12, de cette même loi, l'utilisateur d'énergie est une personne physique ou morale qui, entre autres, achète du gaz naturel auprès d'un opérateur du secteur énergétique pour sa propre consommation ou l'utilise pour l'exercice d'une activité dans le secteur énergétique ou d'autres activités commerciales (ci-après, dans les circonstances de l'affaire n° 2019-28-0103, le « client de gaz naturel »).

Il ressort de l'article 1^{er}, points 13 et 15, de la loi sur l'énergie que le transport de gaz naturel comprend le transport du gaz naturel par des gazoducs à haute pression (à l'exception du transport par des gazoducs en amont) pour le fournir au réseau de distribution concerné ou directement aux clients, à l'exception de la commercialisation de l'énergie, et que la distribution de gaz naturel comprend le transport du gaz naturel par des gazoducs à haute, moyenne [ou] basse pression, à l'exception de la commercialisation de l'énergie. En outre, il ressort de l'article 1^{er}, points 12 et 16, de la loi sur l'énergie que la commercialisation de gaz naturel comprend, d'une part, l'achat du gaz naturel pour la vente et, d'autre part, la vente aux clients de gaz naturel, à savoir les personnes qui achètent du gaz naturel à des opérateurs du secteur énergétique.

Ainsi, dans le cadre des rapports juridiques en matière d'approvisionnement en gaz naturel, le client concerné achète notamment du gaz naturel auprès d'un négociant en gaz naturel, qui lui est acheminé via le réseau de transport et via le réseau de distribution.

- 8 Jusqu'au 3 avril 2017, le marché letton du gaz naturel n'était pas ouvert [à la concurrence], c'est-à-dire qu'une seule société intégrée verticalement opérait sur ce marché, la requérante, [et] assurait l'achat, le stockage, le transport, la

distribution et la commercialisation de gaz naturel [OMISSIS]. Par la loi du 11 février 2016, [Or. 7] intitulée « Grozījumi Enerģētikas likumā » (Modifications de la loi sur l'énergie), le Parlement a prévu l'ouverture du marché du gaz naturel en Lettonie à tous les clients à compter du 3 avril 2017.

Aux termes de l'article 111, paragraphe 1, point 1, de la loi sur l'énergie, le réseau de transport et de stockage de gaz naturel en Lettonie a un gestionnaire unique, qui possède les actifs (y compris le réseau de transport) nécessaires à l'exercice des activités de transport de gaz naturel. En outre, le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que le gestionnaire unique de transport et de stockage de gaz naturel est un opérateur du secteur énergétique [dont les activités] sont séparées de celles de production et de commercialisation de gaz naturel et d'électricité, et qui ne relève pas de la structure d'un fournisseur de gaz naturel verticalement intégré ou de celle d'un fournisseur d'électricité verticalement intégré. Par ailleurs, selon l'article 45, paragraphe 2, de la loi sur l'énergie, lorsque le gestionnaire de réseau de distribution de gaz naturel fait partie de la structure d'un fournisseur d'énergie verticalement intégré, il s'agit d'une société de capitaux distincte dotée d'une personnalité juridique propre dont les activités sont séparées de celles de production, de transport et de stockage de gaz naturel ainsi que de fourniture et de commercialisation de GNL, et qui veille, dans ses pratiques de communication et sa stratégie de marque, à ce que son identité soit séparée de celle de la structure commerciale du fournisseur de gaz naturel verticalement intégré.

Par conséquent, le Parlement a prévu qu'un seul gestionnaire de réseau de transport et de stockage de gaz naturel – qui ne relève pas de la structure d'un fournisseur d'énergie verticalement intégré et dont les droits patrimoniaux sont entièrement séparés de l'activité de vente ou de fourniture de gaz naturel – et un seul gestionnaire de réseau de distribution susceptible de relever de la structure d'un tel fournisseur pourraient opérer sur le marché letton du gaz naturel après son ouverture à la concurrence. Compte tenu de ce qui précède, la commission de régulation des services publics a délivré une licence pour l'exercice des activités de distribution de gaz naturel à la société anonyme « Gaso », distincte de la requérante, et une licence pour l'exercice des activités de transport et de stockage de gaz naturel à la société anonyme « Conexus baltas Grid », distincte de la requérante et indépendante par rapport à cette dernière [OMISSIS]. [Or. 8]

- 9 Selon la disposition légale en cause, la commission de régulation des services publics approuve les règles de raccordement au réseau de gaz naturel pour les producteurs de biométhane, les gestionnaires de réseau de GNL et les clients de gaz naturel élaborées par le gestionnaire de réseau de transport, ainsi que les règles de raccordement au réseau de distribution pour les utilisateurs de gaz naturel élaborées par le gestionnaire de réseau de distribution (voir point 2 de la présente décision). En outre, aux termes de l'article 1^{er}, points 13 et 32, de la loi sur l'énergie, le transport de gaz naturel comprend l'acheminement du gaz naturel via le réseau de transport non seulement jusqu'au réseau de distribution, mais aussi directement jusqu'aux clients concernés. L'article 1^{er}, points 15 et 35, de la loi sur l'énergie prévoit que la distribution de gaz naturel comprend également

l'acheminement du gaz naturel à partir du réseau de transport jusqu'à la limite de propriété du réseau d'approvisionnement énergétique du client concerné.

Il résulte de ce qui précède que la disposition légale en cause habilite la commission de régulation des services publics à approuver les règles de raccordement selon lesquelles les producteurs de biométhane et les gestionnaires de réseau de GNL peuvent se raccorder au réseau de transport de gaz naturel, [et] selon lesquelles les clients de gaz naturel peuvent se raccorder tant au réseau de transport qu'à celui de distribution de gaz naturel.

III. Le droit de l'Union

- 10 L'article 2, paragraphe 2, TFUE dispose que, lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. En outre, l'article 4, paragraphe 2, sous a) et i), prévoit que les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent au marché intérieur et à l'énergie.

Selon le considérant 1 de la directive 2009/73, le marché intérieur du gaz naturel, dont la mise en œuvre progressive dans toute la Communauté est en cours depuis 1999, a pour finalité d'offrir une réelle liberté de choix à tous les consommateurs de l'Union européenne, qu'il s'agisse de [Or. 9] particuliers ou d'entreprises. Le considérant 3 de la directive 2009/73 prévoit, quant à lui, que les libertés que le traité garantit aux citoyens de l'Union ne peuvent être effectives que dans un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à tous les fournisseurs de fournir librement leurs produits à leurs clients. Aux termes du considérant 6 de la directive 2009/73, sans une séparation effective des réseaux par rapport aux activités de production et de fourniture (« découplage effectif »), il existe un risque de discrimination non seulement dans l'exploitation du réseau, mais aussi dans les éléments qui incitent les entreprises verticalement intégrées à investir suffisamment dans leurs réseaux. Selon le considérant 8 de la directive 2009/73, seule la suppression des éléments qui incitent les entreprises verticalement intégrées à pratiquer des discriminations à l'encontre de leurs concurrents en matière d'accès au réseau et d'investissements est de nature à garantir un découplage effectif. Par ailleurs, le considérant 48 de cette même directive énonce qu'il convient que les intérêts des consommateurs soient au cœur [de la présente directive].

Aux termes de l'article 2, point 3, de la directive 2009/73, par « transport », on entend le transport de gaz naturel via un réseau principalement constitué de gazoducs à haute pression, autre qu'un réseau de gazoducs en amont et autre que la partie des gazoducs à haute pression utilisée principalement pour la distribution du gaz naturel au niveau local, aux fins de fourniture à des clients, mais ne

comprenant pas la fourniture. En outre, l'article 2, point 5, de cette même directive prévoit que, par « distribution », on entend le transport de gaz naturel par l'intermédiaire de réseaux locaux ou régionaux de gazoducs aux fins de fourniture à des clients, mais ne comprenant pas la fourniture.

Selon l'article 2, point 24, de la directive 2009/73, par « client », on entend un client grossiste ou final de gaz naturel ou une entreprise de gaz naturel qui achète du gaz naturel. Par ailleurs, l'article 2, point 27, de cette même directive définit le « client final » comme un client achetant du gaz naturel pour sa consommation propre, et, aux termes des points 25 et 26, le client final peut être un client résidentiel qui achète du gaz naturel pour sa propre consommation domestique et un client non résidentiel qui achète du gaz naturel non destiné à son usage domestique.

L'article 23, paragraphe 1, de la directive 2009/73 dispose que le gestionnaire de réseau de transport définit et publie des procédures et des tarifs transparents et performants pour le raccordement non discriminatoire des installations de stockage, des installations de regazéification de GNL et des clients industriels au réseau de transport [Or. 10]. Aux termes du paragraphe 2 de cette disposition, le gestionnaire de réseau de transport de gaz naturel n'a pas le droit de refuser le raccordement d'une nouvelle installation de stockage, d'une nouvelle installation de regazéification de GNL ou d'un nouveau client industriel en invoquant d'éventuelles futures limitations dans les capacités disponibles du réseau ou des coûts supplémentaires résultant de l'obligation d'augmenter les capacités.

L'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73 prévoit que les États membres veillent à ce que soit mis en place, pour tous les clients éligibles, y compris les entreprises de fourniture, un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution ainsi qu'aux installations de GNL. Ce système, fondé sur des tarifs publiés, doit être appliqué objectivement et sans discrimination entre les utilisateurs du réseau.

IV. Les raisons pour lesquelles la Cour constitutionnelle a saisi la Cour de justice

- 11 La disposition légale en cause a été insérée dans la loi sur l'énergie par la loi du 11 février 2016, intitulée « Modifications de la loi sur l'énergie », dont la nécessité a été notamment dictée par la mise en œuvre des exigences de la directive 2009/73 pour assurer la réalisation d'un marché intérieur efficace en permettant la vente du gaz naturel aux mêmes conditions [et] sans discrimination ou restriction au sein de l'Union, ainsi que pour assurer aux tiers un accès économiquement viable et efficace au réseau de gaz naturel [OMISSIS].

Dans l'affaire n° 2019-28-0103, il importe de savoir si la directive 2009/73 s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle tout client de gaz naturel peut se raccorder à un réseau de transport de gaz naturel.

- 12** Selon la Cour constitutionnelle, il ressort, à première vue, de l'article 2, point 3, de la directive 2009/73 que le transport de gaz naturel en tant que type d'activité de fourniture de gaz naturel exclut notamment le transport du gaz naturel sur une partie du réseau de gazoducs à haute pression principalement utilisés pour la distribution du gaz naturel au niveau local en vue de sa fourniture au client final. En effet, le gaz naturel est acheminé directement **[Or. 11]** vers le système d'approvisionnement du client final à partir du réseau de distribution et non à partir du réseau de transport de gaz naturel.

Cependant, il découle de l'article 23 de la directive 2009/73 que les clients industriels ou, du moins, les nouveaux clients industriels peuvent se raccorder à un réseau de transport de gaz naturel. Or, la directive 2009/73 ne donne aucune précision quant à la notion de « client industriel ». Parmi les catégories de clients figurant à l'article 2, point 24, de la directive 2009/73, la notion de « clients industriels » comprendrait les clients finals car, à en juger par les travaux préparatoires de la directive, la notion de « clients industriels » pourrait couvrir les consommateurs de gaz naturel (voir Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, proposition concernant l'article 12 decies). La Cour constitutionnelle considère que, dans la mesure où le client final visé à l'article 2, point 27, de la directive 2009/73 peut être à la fois un client résidentiel et un client non résidentiel, le client industriel ne peut être qu'un client non résidentiel au sens de l'article 2, point 26, de cette même directive.

Ainsi, l'article 23 de la directive 2009/73 pourrait obliger les États membres à adopter une réglementation permettant, à tout le moins, aux clients non résidentiels de se raccorder directement à un réseau de transport de gaz naturel. En d'autres termes, la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle les activités de transport de gaz naturel comprennent le transport du gaz naturel directement vers le client final non résidentiel pourrait être conforme à la directive 2009/73.

Il découle des dispositions litigieuses et de l'article 1^{er}, points 13 et 15, de la loi sur l'énergie que, en Lettonie, tout client de gaz naturel, y compris les clients de gaz naturel qui ne sont pas de nouveaux clients industriels, peut se raccorder au réseau de transport de gaz naturel. Par conséquent, dans l'affaire n° 2019-28-0103, il importe de savoir si une telle réglementation est contraire à l'article 2, paragraphe 3, et à l'article 23 de la directive 2009/73.

- 13** Dans la présente affaire, il convient de tenir compte de l'article 2, paragraphe 2, TFUE, relatif à la compétence de l'Union et des États membres **[Or. 12]** dans des domaines déterminés. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous a) et i), TFUE, les compétences de l'Union et des États membres sont partagées dans les domaines du marché intérieur et de l'énergie.

En adoptant la directive 2009/73, le Parlement européen et le Conseil ont principalement exercé les compétences de l'Union dans les domaines du marché intérieur et de l'énergie. Toutefois, dans l'affaire n° 2019-28-0103, il existe des doutes quant au rôle joué par le principe relatif à l'accès des tiers dans l'exercice d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres.

13.1. Le principe d'accès des tiers est consacré à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73.

Il ressort des considérants 1, 3, 6 et 8 de la directive 2009/73 que le marché intérieur du gaz naturel de l'Union a pour finalité d'offrir une réelle liberté de choix à tous les consommateurs de l'Union européenne, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Sans une séparation effective des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel par rapport aux activités de production et de fourniture, il existe un risque de discrimination dans l'exploitation du réseau. Une telle discrimination peut se produire lorsqu'un opérateur économique verticalement intégré exerce à la fois des activités de production ou de fourniture de gaz naturel et gère un réseau de transport et de distribution du gaz naturel. Dans un tel cas, l'opérateur économique verticalement intégré peut ne pas avoir intérêt à assurer à d'éventuels concurrents sur le marché de production ou de fourniture de gaz naturel l'accès au réseau de transport et de distribution qu'il gère. Cela rendrait plus difficile l'exercice des libertés garanties par le traité FUE en empêchant tous les consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et tous les fournisseurs de fournir librement leurs produits à leurs clients, alors que les intérêts des consommateurs devraient, conformément au considérant 48 de la directive 2009/73/CE, être au cœur de cette directive.

Selon la Cour constitutionnelle, il résulte de ce qui précède que la directive 2009/73 a pour objectif de protéger les intérêts des consommateurs, objectif qui est mis en œuvre en assurant la protection des négociants en gaz naturel et des fournisseurs de gaz naturel sélectionnés par les consommateurs concernés – clients finals – contre toute discrimination dans l'accès aux réseaux de transport et de distribution du gaz naturel. En particulier, le principe de l'accès des tiers consacré à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73 s'applique indirectement aux clients finals. [Or. 13]

13.2. Des considérations similaires ont également été formulées par la Cour de justice dans le cadre de son appréciation du principe de l'accès des tiers au marché intérieur de l'électricité, énoncé à l'article 20 de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE [JO 2003, L 176, p. 37] (ci-après la « directive 2003/54 »). Le paragraphe 1 de cette disposition prévoit que les États membres veillent à ce que soit mis en place, pour tous les clients éligibles, un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution. Ce système, fondé sur des tarifs publiés, doit être appliqué objectivement et sans discrimination entre les utilisateurs du réseau. En outre, même si la directive 2003/54 ne contenait pas de disposition

analogue à l'article 23 de la directive 2009/73, l'article 2 de la directive 2003/54 prévoyait que le transport incluait le transport d'électricité non seulement vers les distributeurs mais aussi vers les clients finals.

À cet égard, la Cour a jugé que, en incluant les utilisateurs de réseaux dans son champ d'application, l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2003/54 confère également aux clients éligibles un droit d'accès non discriminatoire aux réseaux. Les États membres gardent une marge de manœuvre pour orienter les utilisateurs des réseaux, y compris les clients éligibles, vers tel ou tel type de réseau à condition toutefois de le faire pour des motifs non discriminatoires et selon des considérations objectives. Les utilisateurs de réseaux, y compris les clients éligibles, ont donc un droit d'accès à un réseau d'électricité, mais les États membres peuvent décider que le raccordement se fera sur tel ou tel type de réseau. Compte tenu de ce qui précède, la Cour a admis que l'article 20 de la directive 2003/54 doit être interprété en ce sens qu'il ne définit les obligations des États membres qu'en ce qui concerne l'accès et non le raccordement des tiers aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et qu'il ne prévoit pas que le système d'accès aux réseaux que les États membres sont tenus de mettre en place doive permettre au client éligible de choisir de manière discrétionnaire le type de réseau auquel il souhaite se raccorder (voir arrêt du 9 octobre 2008, Sabatauskas e.a., C-239/07, EU:C:2008:551, points 45, 47 et 49).

Cet arrêt de la Cour concerne le principe de l'accès des tiers au marché intérieur de l'électricité, mais le même principe s'applique au marché intérieur du gaz naturel. On pourrait donc conclure que [Or. 14] l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73 impose aux États membres des obligations concernant l'accès et non le raccordement des tiers aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et qu'il ne prévoit pas que le système d'accès aux réseaux que les États membres sont tenus de mettre en place doive permettre à tout client éligible de choisir de manière discrétionnaire le type de réseau auquel il souhaite se raccorder.

On pourrait tirer différentes conclusions des considérations qui précèdent, à savoir que :

1) l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73 impose aux États membres des obligations concernant l'accès des tiers, mais non celle relatives au raccordement aux réseaux d'approvisionnement en gaz naturel, et les États membres gardent une marge de manœuvre pour orienter les utilisateurs des réseaux vers tel ou tel type de réseau, alors que les exigences posées à l'article 23 de la directive en matière de raccordement des clients industriels au réseau de transport de gaz naturel ne s'appliquent que lorsqu'un État membre oriente les clients finals vers l'utilisation dudit réseau de transport ;

2) l'article 23 et l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73 imposent aux États membres des obligations concernant l'accès et le raccordement des tiers aux réseaux d'approvisionnement en gaz naturel, en prévoyant notamment le

raccordement des clients industriels aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

V. Les raisons justifiant la réponse aux questions préjudicielles

- 14** La Cour constitutionnelle a jugé que, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution, du fait de l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, le droit de l'Union fait désormais partie intégrante de l'ordre juridique letton. En effet, l'article 288, troisième alinéa, du traité FUE dispose que la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Partant, le législateur est tenu de respecter les principes généraux du droit et les autres dispositions de la Constitution, ainsi que les principes du droit de l'Union lorsqu'il adopte des dispositions transposant dans l'ordre juridique national les exigences des directives de l'Union (voir arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 6 juin 2018 [Or. 15] dans l'affaire n° 2017-21-01, point 16).

En outre, lorsque l'issue d'une affaire dépend de l'interprétation des actes de l'Union, la Cour constitutionnelle doit vérifier si les dispositions des actes concernés sont suffisamment claires et, au cas où elles ne le seraient pas, si la Cour de justice s'est déjà prononcée auparavant sur cette question [OMISSIS] [référence à la jurisprudence nationale].

- 14.1.** Il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, lorsque le législateur a habilité le pouvoir exécutif à édicter un acte normatif de portée générale, les exigences de l'article 64 de la Constitution sont respectées si, d'une part, le législateur a lui-même encadré les principales relations juridiques d'intérêt public et que, d'autre part, le législateur a clairement indiqué dans la disposition concernée de la loi d'habilitation lesquelles de ces relations juridiques peuvent être spécifiées par le conseil des ministres.

Pour examiner si le législateur a encadré les principales relations juridiques d'intérêt public, la Cour constitutionnelle vérifie le contenu et la finalité de l'habilitation contenue dans la disposition légale en cause. À cet égard, par la finalité de l'habilitation il faut entendre ce que le législateur recherche en conférant à l'exécutif le pouvoir de régler une matière déterminée. En outre, par « habilitation » conférée par le législateur à l'exécutif, il faut entendre non seulement une disposition légale concise spécifique, mais aussi la finalité et les objectifs poursuivis par la loi elle-même au sein du système juridique concerné (voir arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 20 mars 2020 dans l'affaire n° 2019-10-0103, point 25.3.2.).

Par conséquent, la Cour constitutionnelle, statuant au fond dans l'affaire n° 2019-28-0103 et sur la conformité de la disposition légale en cause à la Constitution, doit nécessairement examiner l'esprit et la finalité de la loi sur l'énergie dans l'ordre juridique concerné.

14.2. Dans l'affaire n° 2019-28-0103, la Cour constitutionnelle a déjà établi le lien entre les dispositions de la loi sur l'énergie et la directive 2009/73, ainsi que le contenu de ses dispositions (voir points 11 et 13 de la présente décision de renvoi). À ce jour, la Cour de justice n'a pas encore statué sur les points abordés dans la présente décision.

Partant, il existe, dans l'affaire n° 2019-28-0103, des circonstances rendant recevable la décision de renvoi adressée à la Cour de justice. **[Or. 16]**

Compte tenu des considérations qui précèdent et sur le fondement de [OMISSIS] [dispositions procédurales nationales] l'article 267 TFUE, la Cour constitutionnelle

décide :

1. de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

1.1. L'article 23 et l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2009/73/CE doivent-ils être interprétés en ce sens que les États membres doivent adopter une réglementation en vertu de laquelle, d'une part, tout client final peut choisir à quel type de réseau – de transport ou de distribution – il sera raccordé et, d'autre part, le gestionnaire de réseau est tenu de lui permettre de se raccorder audit réseau ?

1.2. L'article 23 de la directive 2009/73/CE doit-il être interprété en ce sens que les États membres doivent adopter une réglementation en vertu de laquelle seul un client final non résidentiel (c'est-à-dire uniquement un client industriel) peut se raccorder au réseau de transport de gaz naturel ?

1.3. L'article 23 de la directive 2009/73/CE, en particulier la notion de « nouveau client industriel », doit-il être interprété en ce sens qu'il impose aux États membres d'adopter une réglementation en vertu de laquelle seul un client final non résidentiel (c'est-à-dire uniquement un client industriel) qui n'a encore jamais été raccordé au réseau de distribution peut se raccorder au réseau de transport de gaz naturel ?

1.4. L'article 2, paragraphe 3, et l'article 23 de la directive 2009/73/CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle le transport de gaz naturel comprend le transport du gaz naturel directement vers le réseau d'approvisionnement en gaz naturel du client final ?

[OMISSIS] [sursis à statuer]

[OMISSIS] [formalités procédurales]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [signatures et cachet]

DOCUMENT DE TRAVAIL