



Recueil de la jurisprudence

Affaire C-121/15

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) contre Premier ministre e.a

[demande de décision préjudicielle, introduite par le Conseil d'État (France)]

«Renvoi préjudiciel — Rapprochement des législations — Directive 2009/73/CE — Énergie — Secteur du gaz — Fixation des prix de fourniture de gaz naturel aux clients finaux — Tarifs réglementés — Entrave — Compatibilité — Critères d'appréciation — Objectifs de sécurité d'approvisionnement et de cohésion territoriale»

Sommaire – Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 7 septembre 2016

1. *Rapprochement des législations — Mesures de rapprochement — Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel — Directive 2009/73 — Imposition d'obligations de service public aux opérateurs — Fixation des prix de fourniture de gaz naturel — Qualification d'entrave à la réalisation d'un marché du gaz naturel concurrentiel*

(Directive du Parlement européen et du Conseil 2009/73, art. 3, § 1)

2. *Rapprochement des législations — Mesures de rapprochement — Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel — Directive 2009/73 — Imposition d'obligations de service public aux opérateurs — Fixation des prix de fourniture de gaz naturel — Admissibilité — Conditions — Poursuite d'un objectif d'intérêt économique général — Pouvoir d'appréciation des États membres — Limites*

(Art. 14 TFUE et 106 TFUE ; protocole n° 26 annexé aux traités UE et FUE ; charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 36 ; directive du Parlement européen et du Conseil 2009/73, art. 3, § 1 et 2)

3. *Rapprochement des législations — Mesures de rapprochement — Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel — Directive 2009/73 — Imposition d'obligations de service public aux opérateurs — Fixation des prix de fourniture de gaz naturel — Admissibilité — Conditions — Respect du principe de proportionnalité — Caractère nécessaire de la mesure — Critères d'appréciation*

(Art. 106 TFUE ; directive du Parlement européen et du Conseil 2009/73, art. 3, § 2)

4. *Rapprochement des législations — Mesures de rapprochement — Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel — Directive 2009/73 — Imposition d'obligations de service public aux opérateurs — Fixation des prix de fourniture de gaz naturel — Admissibilité — Conditions — Caractère non discriminatoire de la mesure*

(Directive du Parlement européen et du Conseil 2009/73, art. 3, § 1 et 2)

1. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/73, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, doit être interprété en ce sens que l'intervention d'un État membre consistant à imposer à certains fournisseurs, parmi lesquels le fournisseur historique, de proposer au consommateur final la fourniture de gaz naturel à des tarifs réglementés constitue, par sa nature même, une entrave à la réalisation d'un marché du gaz naturel concurrentiel prévue à cette disposition, et cette entrave subsiste alors même que cette intervention ne fait pas obstacle à ce que des offres concurrentes soient proposées à des prix inférieurs à ces tarifs par tous les fournisseurs sur le marché.

En effet, bien qu'il ne résulte d'aucune disposition de la directive 2009/73 que le prix de fourniture du gaz naturel devrait être fixé exclusivement par le jeu de l'offre et de la demande, cette exigence découle de la finalité même et de l'économie générale de cette directive, qui a pour objectif de poursuivre la réalisation d'un marché intérieur du gaz naturel entièrement et effectivement ouvert et concurrentiel dans lequel tous les consommateurs peuvent choisir librement leurs fournisseurs et dans lequel tous les fournisseurs peuvent fournir librement leurs produits à leurs clients. À cet égard, une détermination de tarifs résultant d'une intervention des autorités publiques affecte nécessairement le jeu concurrentiel et, dès lors, une réglementation imposant d'offrir sur le marché le gaz naturel à un prix déterminé s'oppose à l'objectif de réalisation d'un marché de gaz naturel ouvert et concurrentiel prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/73. Par ailleurs, le fait que les entreprises concernées par les tarifs réglementés puissent également déterminer librement leurs offres sur le marché n'est pas susceptible de remettre en question la constatation que l'intervention étatique en cause affecte le jeu de la concurrence. En effet, l'existence même de deux segments de marché, à savoir le segment où les prix sont établis en dehors du jeu de la concurrence et celui où leur détermination est laissée aux forces du marché, est incompatible avec la création d'un marché intérieur du gaz naturel ouvert et concurrentiel.

(voir points 26, 31-33, disp. 1)

2. Une intervention étatique sur la fixation du prix de fourniture du gaz naturel au consommateur final peut être admise dans le cadre de la directive 2009/73, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, si trois conditions sont respectées. Premièrement, cette intervention doit poursuivre un objectif d'intérêt économique général, deuxièmement, elle doit respecter le principe de proportionnalité et, troisièmement, elle doit prévoir des obligations de service public clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables et garantir un égal accès des entreprises de gaz de l'Union aux consommateurs.

S'agissant de la première condition, relative à l'existence d'un intérêt économique général, l'interprétation de celle-ci doit être encadrée dans le nouveau contexte résultant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lequel inclut, outre l'article 106 TFUE, l'article 14 TFUE, le protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, annexé au traité UE, dans sa version résultant du traité de Lisbonne, et au traité FUE, ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a acquis la même valeur juridique que les traités, en particulier l'article 36 de celle-ci concernant l'accès aux services d'intérêt économique général. Ainsi, les États membres sont en droit, dans le respect du droit de l'Union, de définir l'étendue et l'organisation de leurs services d'intérêt économique général. Ils peuvent en particulier tenir compte d'objectifs propres à leur politique nationale. À cet égard, dans le cadre de l'appréciation que les États membres doivent mener, aux termes de la directive 2009/73, pour déterminer si, dans l'intérêt économique général, il y a lieu d'imposer aux entreprises opérant

dans le secteur du gaz des obligations de service public, il appartient aux États membres d'opérer une conciliation entre l'objectif de libéralisation et les autres objectifs poursuivis par cette directive. Dans ce contexte, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73 énumérant, de façon non exhaustive, les types d'actions qui peuvent faire l'objet d'obligations de service public, les États membres, dans le respect du droit de l'Union, demeurent libres de définir quels sont les objectifs d'intérêt économique général qu'ils veulent poursuivre en imposant des obligations de service public. Ces obligations doivent cependant avoir toujours pour objectif la réalisation de l'un ou de plusieurs objectifs d'intérêt économique général.

Il en résulte que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73, lu à la lumière des articles 14 TFUE et 106 TFUE ainsi que du protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général, annexé au traité UE, dans sa version résultant du traité de Lisbonne, et au traité FUE, doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres d'apprécier si, dans l'intérêt économique général, il y a lieu d'imposer aux entreprises intervenant dans le secteur du gaz des obligations de service public portant sur le prix de fourniture du gaz naturel afin, notamment, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et la cohésion territoriale, sous réserve que, d'une part, toutes les conditions que l'article 3, paragraphe 2, de cette directive énonce, et spécifiquement le caractère non discriminatoire de telles obligations, soient satisfaites et, d'autre part, que l'imposition de ces obligations respecte le principe de proportionnalité.

(voir points 36, 37, 40, 44, 45, 50, 73, disp. 2)

3. L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une méthode de détermination du prix qui se fonde sur une prise en considération des coûts, à condition que l'application d'une telle méthode n'ait pas comme conséquence que l'intervention étatique aille au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt économique général qu'elle poursuit. En effet, il résulte des termes mêmes de l'article 106 TFUE que les obligations de service public que ledit article 3, paragraphe 2, permet d'imposer aux entreprises doivent respecter le principe de proportionnalité et que, dès lors, ces obligations ne peuvent porter atteinte à la libre fixation du prix de la fourniture du gaz naturel, après le 1^{er} juillet 2007, que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif d'intérêt économique général qu'elles poursuivent et, par conséquent, durant une période nécessairement limitée dans le temps.

S'agissant d'une intervention fondée sur le principe de la couverture des coûts complets du fournisseur historique par application d'une formule représentative de ses coûts d'approvisionnement et d'une méthodologie d'évaluation de ses coûts hors approvisionnement élaborées après une analyse annuelle de l'évolution des coûts réalisée par l'autorité de régulation, l'exigence de nécessité requiert d'identifier, en principe, la composante du prix du gaz sur laquelle une intervention serait nécessaire afin d'atteindre l'objectif envisagé par l'intervention étatique. Il revient à la juridiction nationale d'apprécier si la méthode d'intervention sur les prix mise en œuvre ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt économique général poursuivis et s'il n'y a pas des mesures appropriées moins contraignantes. En outre, l'exigence de nécessité doit également être appréciée au regard du champ d'application personnel de la mesure en cause et, plus précisément, de ses bénéficiaires.

(voir points 53, 65-67, 73, disp. 2)

4. S'agissant de la troisième des conditions pour qu'une intervention étatique sur la fixation du prix de fourniture du gaz naturel puisse être admise dans le cadre de la directive 2009/73, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, selon laquelle l'intervention étatique doit prévoir des obligations de service public clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables et garantir un égal accès des entreprises de gaz de l'Union aux consommateurs, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2009/73 permet l'imposition des obligations de service public de manière générale aux entreprises opérant dans le secteur du gaz et non à certaines entreprises en particulier. De

plus, l'article 3, paragraphe 1, de cette directive prévoit que les États membres s'abstiennent de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations des entreprises de gaz naturel. Dans ce cadre, le système de désignation des entreprises chargées d'obligations de service public ne peut exclure a priori aucune des entreprises opérant dans le secteur de la distribution du gaz.

(voir points 70, 71)