ARRÊT DE LA COUR
23 octobre 1997 *

Dans l'affaire C-160/94,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Richard B. Wainwright, conseiller juridique principal, et Mme Blanca Rodríguez Galindo, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

soutenue par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par Mme Lindsey Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. David Anderson, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie intervenante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M. Alberto José Navarro González, directeur général du service du contentieux institutionnel et communautaire, et Mme Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

* Langue de procédure: l'espagnol.

partie défenderesse,

soutenu par

République française, représentée par Mme Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 8 B, boulevard Joseph II,

Irlande, représentée par M. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. John D. Cooke, SC, et Mme Jennifer Payne, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon,

parties intervenantes,

ayant pour objet de faire constater que, en se réservant des droits exclusifs d'importation et d'exportation d'électricité, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30, 34 et 37 du traité CE et de l'article 48 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, H. Ragnemalm et M. Wathelet, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward (rapporteur), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann et L. Sevón, juges,

avocat général: M. G. Cosmas,
greffiers: M. H. von Holstein, greffier adjoint,
Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 7 mai 1996, au cours de laquelle la Commission était représentée par MM. Richard B. Wainwright et Fernando Castillo de la Torre, membre du service juridique, en qualité d'agent, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par M. Nicholas Green, barrister, le royaume d'Espagne par Mme Gloria Calvo Díaz, la République française par MM. Marc Perrin de Brichambaut, directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et Jean-Marc Belorgey, et l'Irlande par M. Paul Gallagher, SC, et Mme Jennifer Payne,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 novembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 juin 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en se réservant des droits exclusifs d'importation et d'exportation d'électricité, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30, 34 et 37 du traité CE et de l'article 48 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23, ci-après l'« acte d'adhésion »).

2 En Espagne, l'article 1er, paragraphe 1, de la loi n° 49/84, du 26 décembre 1984, relative à l'exploitation unifiée du système électrique national (*BOE* n° 312 du 29 décembre 1984, ci-après la « loi de 1984 ») dispose:

« L'exploitation unifiée du système électrique national à travers les réseaux à haute tension est un service public de l'État qui a pour objet d'optimiser le système conformément aux fonctions et activités énoncées à l'article 2 de la loi. Ce service public est géré par une société d'État conformément aux dispositions de la présente loi et à ses normes d'application. »

3 L'article 2, paragraphe 1, de la loi de 1984 définit les fonctions et activités comprises dans ce service public, à savoir, notamment:

« ...

e) assurer l'exploitation et l'entretien ... de tout élément de connexion internationale ...

...

i) réaliser les opérations d'échanges internationaux jugées opportunes afin d'assurer l'approvisionnement en énergie électrique, de réduire les coûts de production à l'échelle nationale ou, pour des raisons d'intérêt national, d'assigner à chaque entreprise la part qui lui appartient dans ces échanges internationaux et de contrôler l'exécution de ceux-ci;

... »

4 Par le décret royal n° 91/85, du 23 janvier 1985 (*BOE* n° 24 du 28 janvier 1985, ci-après le « décret royal de 1985 »), pris en application de la loi de 1984, ces fonctions et activités ont été confiées à une société d'État dénommée Red Eléctrica de España SA (ci-après « Redesa »).

5 Estimant qu'il résulte d'une lecture combinée des dispositions précitées de la législation espagnole que celle-ci réserve des droits exclusifs d'importation et d'exportation d'électricité à l'État, qui les exerce par l'intermédiaire de Redesa, et que ces droits sont contraires aux articles 30, 34 et 37 du traité, ainsi qu'à l'article 48 de l'acte d'adhésion, la Commission a engagé, à l'encontre du royaume d'Espagne, la procédure prévue à l'article 169 du traité.

6 L'article 48 de l'acte d'adhésion dispose:

« 1. Sans préjudice des paragraphes 2 et 3 du présent article, le royaume d'Espagne aménage progressivement dès le 1er janvier 1986 les monopoles nationaux présentant un caractère commercial au sens de l'article 37, paragraphe 1, du traité CEE, en tenant compte, le cas échéant, de l'article 90, paragraphe 2, du traité CEE, de telle façon que soit assurée au plus tard le 31 décembre 1991, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres.

...

2. Le royaume d'Espagne supprime dès le 1er janvier 1986 la totalité des droits exclusifs d'exportation.

... »

7 L'article 48, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion n'est pas applicable à l'électricité.

8 Par deux ordonnances du 14 décembre 1994, le président de la Cour a admis la République française et l'Irlande à intervenir à l'appui des conclusions du royaume d'Espagne; par ordonnance du même jour, il a admis le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

9 A l'appui de son recours, la Commission fait valoir que la loi de 1984, conjointement avec le décret royal de 1985, établit un système selon lequel seul l'État est autorisé, par l'intermédiaire de Redesa qui lui appartient, à importer et à exporter de l'électricité. Elle soutient que ces droits exclusifs sont contraires respectivement à l'article 30 et à l'article 34 du traité ainsi qu'à l'article 37, tel qu'il a été rendu applicable au royaume d'Espagne par l'article 48 de l'acte d'adhésion, et ne sauraient être justifiés au titre ni de l'article 36 ni de l'article 90, paragraphe 2, du traité.

10 A titre liminaire, le gouvernement espagnol conteste que la loi de 1984 et le décret royal de 1985 confèrent à Redesa des droits exclusifs d'importation et d'exportation d'électricité.

11 A cet égard, il précise d'abord que l'approvisionnement en électricité a été déclaré service public par un décret royal de 1924, sans que pour autant les différentes activités d'approvisionnement que sont la production, le transport et la distribution relèvent de la compétence exclusive de l'État.

12 Il indique ensuite que c'était précisément pour parer aux problèmes engendrés par l'existence d'un grand nombre d'entreprises de production et de distribution d'électricité, notamment au niveau de la sécurité d'approvisionnement et de l'apparition d'excédents importants et coûteux, que la loi de 1984 a été adoptée. Il

résulterait toutefois de l'exposé des motifs de cette loi, de son titre et de ses dispositions, notamment de son article 1er, paragraphe 1, qu'elle ne visait pas à instituer une exploitation unique de l'ensemble des activités d'approvisionnement, mais à unifier de manière continue l'exploitation des diverses entreprises électriques sur la base de critères d'efficacité économique et dans le respect des droits de propriété des entreprises et de la liberté de gestion de leurs installations. Ainsi, Redesa ne serait chargée que de l'exploitation unifiée du système électrique national à travers le réseau de transport.

13 Le gouvernement espagnol soutient enfin que l'article 2, paragraphe 1, sous i), de la loi de 1984 n'institue en soi aucun droit exclusif pour des opérations d'échanges internationaux, mais ne fait qu'attribuer à Redesa une simple possibilité de réaliser de telles opérations lorsque les conditions d'intérêt public expressément énoncées à cette disposition sont réunies et uniquement dans ces cas-là.

14 La Commission rétorque qu'il résulte clairement de l'article 2, paragraphe 1, sous e) et i), de la loi de 1984 que des droits exclusifs d'importation et d'exportation existent dans le chef de Redesa, même si de tels droits n'y sont pas explicitement mentionnés. Elle souligne par ailleurs que le royaume d'Espagne n'a pas cité un seul exemple montrant que des opérations d'échanges internationaux, visées au point i), ont été réalisées par d'autres entreprises que Redesa.

15 L'objection de la Commission ne saurait toutefois être retenue.

16 Il convient, en effet, de constater que, par son recours, la Commission fait grief au royaume d'Espagne d'avoir institué, par les dispositions combinées de la loi de 1984 et du décret royal de 1985, un monopole légal d'importation et d'exportation d'électricité au profit de cet État, que celui-ci exercerait par l'intermédiaire de Redesa.

17 Or, la Commission, à qui il incombe, dans le cadre d'une procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité, d'établir l'existence du manquement allégué, n'a pas démontré qu'il existe, en Espagne, des dispositions législatives qui octroient de tels droits exclusifs à Redesa.

18 D'une part, en effet, en vertu du libellé des dispositions invoquées par la Commission, Redesa n'est chargée que de l'exploitation unifiée du système électrique national à travers les réseaux à haute tension. Compte tenu du contexte et de l'exposé des motifs de la loi de 1984, tels que décrits par le gouvernement espagnol, sans être contredit par la Commission, cette notion d'exploitation unifiée recouvre la coordination des activités par lesquelles les différentes entreprises de production et de distribution d'électricité participent à l'approvisionnement en électricité du pays plutôt que leur concentration entre les mains d'un opérateur unique.

19 A cet égard, aucun argument en sens contraire ne saurait être tiré du fait que Redesa est chargée, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous e), de la loi de 1984, d'assurer l'exploitation de tout élément de connexion internationale, dès lors que cette exploitation n'exclut pas que des entreprises autres que Redesa puissent avoir accès au réseau de transport, y compris les éléments de connexion internationale, géré par Redesa, à des fins d'importation et d'exportation d'électricité.

20 Il y a lieu de constater, d'autre part, que, dans la mesure où l'article 2, paragraphe 1, sous i), de la loi de 1984 prévoit que, sous certaines conditions, Redesa assigne à chaque entreprise la part qui lui appartient dans les échanges internationaux, cette disposition implique nécessairement que ces entreprises peuvent participer à de tels échanges et n'exclut pas qu'elles puissent y procéder librement lorsque lesdites conditions ne sont pas réunies.

21 Enfin, dès lors que la Commission n'a contesté, par son recours, que l'existence du monopole légal d'importation et d'exportation d'électricité, tel qu'il découlerait de la législation incriminée, l'argument de la Commission, selon lequel le royaume d'Espagne n'a cité aucun cas d'une entreprise autre que Redesa qui aurait procédé, en fait, à des importations et à des exportations d'électricité, est inopérant.

22 Dans ces conditions, le recours de la Commission doit être rejeté sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens et arguments des parties.

Sur les dépens

23 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens. Aux termes de l'article 69, paragraphe 4, de ce règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.

3) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République française et l'Irlande, parties intervenantes, supportent leurs propres dépens.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Wathelet

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 octobre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias