ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

28 novembre 2002 *

Dans l'affaire C-259/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. Tricot, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par M. G. de Bergues et M^me^ A. Bréville-Viéville, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO L 204, p. 1), ou, en tout état de cause, en ne les communiquant pas à la Commission, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et, en particulier, de son article 29,

* Langue de procédure: français

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. R. Schintgen (rapporteur), président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann et V. Skouris, M[mes] F. Macken et N. Colneric, juges,

avocat général: M[me] C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 juillet 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 juillet 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives,

réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO L 204, p. 1, ci-après la «directive»), ou, en tout état de cause, en ne les lui communiquant pas, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive et, en particulier, de son article 29.

Le cadre juridique et la procédure précontentieuse

2 En vertu de l'article 29 de la directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, soit le 10 août 2000 au plus tard, et ils en informent immédiatement la Commission.

3 Par une lettre datée du 17 août 2000, les autorités françaises ont transmis à la Commission des informations sur l'état de la transposition de la directive en droit français. Elles indiquaient qu'un projet de loi avait été adopté en Conseil des ministres et devait être soumis au Parlement en vue de son adoption dans les meilleurs délais.

4 N'ayant reçu aucune information permettant de constater l'adoption formelle des mesures de transposition de la directive dans le délai prescrit par l'article 29 de

celle-ci, la Commission a adressé aux autorités françaises, le 22 septembre 2000, une lettre de mise en demeure, par laquelle elle constatait que le gouvernement français avait manqué aux obligations qui lui incombent à cet égard en vertu du droit communautaire et elle l'invitait à lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

5 Par lettre du 21 novembre 2000, les autorités françaises ont répondu à cette lettre de mise en demeure en faisant valoir que la transposition de la directive en droit français nécessitait de profonds changements du cadre législatif national et que, en attendant l'adoption du projet de loi assurant cette transposition, des mesures transitoires de libéralisation de l'accès au réseau gazier avaient été mises en place par les opérateurs économiques français.

6 Ayant constaté qu'aucune mesure de transposition de la directive n'avait été prise par la République française, la Commission a adressé à cette dernière, le 5 février 2001, un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations découlant de la directive dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

7 Par lettre du 6 avril 2001, les autorités françaises ont une nouvelle fois informé la Commission, d'une part, de leur volonté de transposer la directive en droit français et, d'autre part, de l'existence de mesures provisoires tendant à assurer la réalisation immédiate des objectifs de ladite directive.

8 Ces informations ayant révélé que la directive n'était toujours pas transposée en droit français, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le fond

Arguments des parties

9 Soutenant que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 29 de la directive, la Commission rappelle, d'une part, le contenu des articles 10 CE et 249, troisième alinéa, CE, et, d'autre part, la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle les États membres destinataires d'une directive doivent conformer leur législation à celle-ci dans le délai fixé, sans pouvoir exciper de dispositions, pratiques ou situations de leur ordre juridique interne pour justifier le non-respect de cette obligation.

10 Le gouvernement français fait valoir que l'exécution des obligations incombant aux États membres en vertu des articles invoqués par la Commission ne résulte pas nécessairement de l'adoption formelle d'un texte, mais peut aussi résulter de modifications pratiques intervenues dans la gestion d'un secteur et susceptibles d'atteindre les objectifs poursuivis par une directive.

11 Il soutient que, eu égard aux objectifs poursuivis par la directive, tels qu'ils ressortent notamment des septième et neuvième considérants de celle-ci, il a partiellement rempli ses obligations en ayant procédé à la mise en œuvre pratique de la libéralisation du secteur du gaz en France. En effet, l'application directe d'un dispositif produisant l'effet recherché par la directive, par exemple, un accès des tiers au réseau gazier, permettrait à un État membre de respecter les objectifs visés par ladite directive et donc de remplir son obligation de coopération loyale prévue à l'article 10 CE.

12 S'agissant du régime transitoire d'accès au réseau de transport et de distribution de gaz mis en place, le gouvernement français relève qu'il est en vigueur depuis le 10 août 2000 et que des informations ont été communiquées à son sujet à la Commission le 17 août suivant. Ce régime permettrait aux «clients éligibles», au sens de l'article 18 de la directive, d'accéder au réseau gazier au moyen de contrats d'acheminement d'une durée minimale d'un an. Les conditions générales et la tarification de cet accès auraient été rendues publiques par les différents opérateurs économiques. En outre, les clients éligibles pourraient disposer, à certaines conditions, d'un service de dépôt temporaire de gaz à divers endroits du réseau gazier.

13 Selon le gouvernement français, l'application de ce régime a permis à des clients éligibles de renégocier leurs contrats de fourniture de gaz et même de changer de fournisseur. Un an après la mise en place dudit régime, 14 % des clients éligibles sur le marché français auraient déjà changé de fournisseur et 4 nouveaux opérateurs économiques seraient apparus sur ce marché.

14 De plus, les opérateurs économiques se seraient engagés à procéder à la dissociation comptable de leurs activités de transport et de négoce et à assurer une parfaite transparence des relations commerciales et financières entre ces activités.

15 Le gouvernement français ajoute, dans sa duplique, que la Commission conteste seulement le mode de transposition de la directive et non l'efficacité des mesures adoptées pour mettre celle-ci en œuvre.

16 Il soutient, par ailleurs, que la libéralisation du marché est en train de s'accélérer en raison, d'une part, de l'adoption progressive d'une réglementation concernant ledit secteur — par exemple, l'article 81 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2001 abrogerait le régime de concession des réseaux gaziers — et, d'autre part, d'une ouverture accrue du marché français du gaz naturel.

Appréciation de la Cour

17 Il convient de relever, tout d'abord, que, si, comme le fait valoir le gouvernement français, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative de la part de chaque État membre, la Cour a jugé que tel ne peut être le cas qu'à condition que le droit national en cause garantisse effectivement la pleine application de la directive concernée, que la situation juridique découlant de ce droit soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales (voir, notamment, arrêt du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas, C-144/99, Rec. p. I-3541, point 17).

18 Il y a lieu de rappeler, ensuite, qu'il est de jurisprudence constante que le maintien d'une réglementation nationale qui est, en tant que telle, incompatible avec le droit communautaire, même si l'État membre concerné agit en accord avec ce droit, donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire (arrêt du 29 octobre 1998, Commission/Grèce, C-185/96, Rec. p. I-6601, point 32, et jurisprudence citée).

19 Il importe de rappeler, enfin, qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour relative à la mise en œuvre des directives que de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité CE (voir, notamment, arrêt du 17 janvier 2002, Commission/Irlande, C-394/00, Rec. p. I-581, point 11).

20 Or, en l'occurrence, il ressort tant de la correspondance que le gouvernement français a échangée avec la Commission lors de la procédure précontentieuse que de la défense et de la duplique, que les dispositions législatives en vigueur en France à l'échéance du délai imparti dans l'avis motivé n'assuraient pas la transposition complète de la directive.

21 En ce qui concerne les mesures pratiques adoptées en vue d'atteindre les objectifs de la directive, il suffit de constater que, si, comme il ressort de la jurisprudence citée au point 19 du présent arrêt, de simples pratiques administratives ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité, il en va ainsi, à plus forte raison, de pratiques qui, comme en l'espèce, n'émanent pas d'un État membre, mais ont été adoptées par les opérateurs économiques d'un certain secteur.

22 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 29 de cette directive.

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 conclu à la condamnation de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 29 de cette directive.**

2) **La République française est condamnée aux dépens.**

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 novembre 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet