Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

11 juin 2020*

« Renvoi préjudiciel – Marché intérieur de l'électricité – Directive 2009/72/CE – Article 35, paragraphes 4 et 5 – Indépendance des autorités de régulation – Législation nationale transférant le pouvoir de désignation du président de l'autorité de régulation nationale du chef de l'État au gouvernement – Participation de ministères nationaux aux procédures de fixation des prix »

Dans l'affaire C-378/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque), par décision du 23 janvier 2019, parvenue à la Cour le 14 mai 2019, dans la procédure engagée par

Prezident Slovenskej republiky

en présence de :

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič et C. Lycourgos (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le Prezident Slovenskej republiky, par Mme Z. Čaputová,

– pour le gouvernement slovaque, par Mme B. Ricziová, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement espagnol, par M. S. Jiménez García, en qualité d'agent,

– pour la Commission européenne, par Mme O. Beynet ainsi que par MM. R. Lindenthal et A. Tokár, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le slovaque.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 35, paragraphes 4 et 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 (JO 2009, L 211, p. 55).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée par le Prezident Slovenskej republiky (président de la République slovaque) au sujet de la compatibilité avec la Constitution slovaque, lue en combinaison avec le droit de l'Union, des règles nationales relatives à la nomination et à la révocation du président de l'Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (autorité de régulation des industries de réseaux, Slovaquie, ci-après l'« autorité de régulation ») ainsi qu'à la participation de représentants de ministères nationaux à des procédures de fixation des prix devant cette autorité.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 33 et 34 de la directive 2009/72 énoncent :

« (33) 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)] a instauré l'obligation pour les États membres d'établir des régulateurs dotés de compétences spécifiques. Pourtant, l'expérience montre que l'efficacité de la régulation est souvent entravée du fait que les régulateurs ne sont pas assez indépendants des pouvoirs publics et que leurs compétences et leur marge de manœuvre ne sont pas suffisantes. C'est la raison pour laquelle le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a invité la Commission à élaborer des propositions législatives de nature à assurer une plus grande harmonisation des pouvoirs et le renforcement de l'indépendance des régulateurs nationaux de l'énergie. Il devrait être possible que ces autorités de régulation nationales couvrent tant le secteur de l'électricité que celui du gaz.

(34) Pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, il convient que les régulateurs de l'énergie soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'ils disposent d'une indépendance totale par rapport aux autres intérêts publics ou privés. Ceci n'empêche ni l'exercice d'un contrôle juridictionnel, ni l'exercice d'un contrôle parlementaire conformément au droit constitutionnel des États membres. Par ailleurs, le fait que le budget du régulateur soit approuvé par le législateur national ne fait pas obstacle à l'autonomie budgétaire. Il convient que les dispositions relatives à l'autonomie de l'autorité de régulation en ce qui concerne la mise en œuvre du budget qui lui est alloué soient appliquées dans le cadre défini par la législation et la réglementation budgétaires nationales. Tout en contribuant par un système approprié de rotation à l'indépendance de l'autorité de régulation nationale à l'égard de tout intérêt économique ou politique, il convient que les États membres puissent tenir dûment compte de la disponibilité en ressources humaines et de la taille du conseil. »

4 Sous le titre « Désignation et indépendance des autorités de régulation », l'article 35 de cette directive dispose :

« 1. Chaque État membre désigne une seule autorité de régulation nationale au niveau national.

[...]

4. Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente. À cet effet, les États membres veillent à ce que, dans l'exécution des tâches de régulation qui lui sont conférées par la présente directive et la législation connexe :

a) l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée ;

b) l'autorité de régulation veille à ce que son personnel et les personnes chargées de sa gestion :
   i) agissent indépendamment de tout intérêt commercial ; et
   ii) ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exécution des tâches de régulation. Cette exigence est sans préjudice d'une étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées ou d'orientations générales édictées par le gouvernement qui ne concernent pas les missions et compétences de régulation visées à l'article 37.

5. Afin de protéger l'indépendance de l'autorité de régulation, les États membres veillent notamment à ce que :

a) l'autorité de régulation puisse prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, bénéficie de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué, et dispose de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations ; et

b) les membres du conseil de l'autorité de régulation ou, en l'absence d'un conseil, les cadres supérieurs de l'autorité de régulation soient nommés pour une période déterminée comprise entre cinq et sept ans maximum, renouvelable une fois.

En ce qui concerne le premier alinéa, point b), les États membres assurent un système approprié de rotation pour le conseil ou les cadres supérieurs. Les membres du conseil ou, en l'absence d'un conseil, les cadres supérieurs ne peuvent être démis de leurs fonctions au cours de leur mandat que s'ils ne satisfont plus aux conditions fixées par le présent article ou ont commis une faute selon le droit national. »

5 L'article 36 de ladite directive, intitulé « Objectifs généraux de l'autorité de régulation », énonce :

« Aux fins des tâches de régulation définies dans la présente directive, l'autorité de régulation prend toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs suivants dans le cadre de ses missions et compétences définies à l'article 37, en étroite concertation, le cas échéant, avec les autres autorités nationales concernées, y compris les autorités de concurrence, et sans préjudice de leurs compétences :

a) promouvoir, en étroite collaboration avec l'agence, les autorités de régulation des autres États membres et la Commission, un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, sûr et durable pour l'environnement au sein de la Communauté, et une ouverture effective du marché pour l'ensemble

des clients et des fournisseurs de la Communauté, et garantir des conditions appropriées pour que les réseaux d'électricité fonctionnent de manière effective et fiable, en tenant compte d'objectifs à long terme ;

[...] »

6 Sous le titre « Missions et compétences des autorités de régulation », l'article 37, paragraphe 1, de la même directive prévoit :

« L'autorité de régulation est investie des missions suivantes :

a) fixer ou approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport ou de distribution ou leurs méthodes de calcul ;

[...] »

Le droit slovaque

7 Le zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (loi nº 250/2012, relative à la régulation dans les industries de réseaux) a transposé en droit slovaque la directive 2009/72 ainsi 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 2009, L 211, p. 94). Cette loi a été modifiée par le zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (loi nº 164/2017, modifiant et complétant la loi nº 250/2012 relative à la régulation dans les industries de réseau telle que modifiée).

8 Aux termes de l'exposé des motifs de la loi nº 164/2017 :

« 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 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.

[...]

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.

[...] »

9 L'article 5, paragraphe 1, première phrase, de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, prévoit :

« L'autorité de régulation est dirigée par un président nommé et révoqué par le gouvernement de la République slovaque [...] »

10 L'article 14, paragraphe 3, troisième phrase, de cette loi dispose :

« 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 régulation a l'intention de soumettre à une réglementation des prix. Le ministère [de l'Économie] est également partie à la procédure de fixation des prix 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). »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 16 octobre 2017, le président de la République slovaque a introduit devant la juridiction de renvoi, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque), un recours tendant à ce que cette dernière constate l'incompatibilité de l'article 5, paragraphe 1, première phrase, et de l'article 14, paragraphe 3, troisième phrase, de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, avec l'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la Constitution de la République slovaque, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 288 TFUE, du fait que ces dispositions de cette loi, telle que modifiée, constituent une transposition incorrecte des directives 2009/72 et 2009/73.

12 Selon la présidente de la République slovaque, qui a poursuivi, après le 15 juin 2019, la procédure engagée par son prédécesseur, lesdites dispositions de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, ne respectent pas l'obligation de garantir l'indépendance de l'autorité de régulation, qui découle de l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 et de l'article 39, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/73.

13 À cet égard, la juridiction de renvoi indique que, afin de résoudre le litige porté devant elle, il convient de définir la portée de la notion d'« indépendance » de l'autorité de régulation, au sens de ces directives. Elle souligne que, par souci de simplification des questions préjudicielles, ces dernières ne visent que l'interprétation de la directive 2009/72, la réponse à ces questions étant transposable à l'interprétation de la directive 2009/73, dont la réglementation pertinente est identique à celle de la directive 2009/72.

14 Selon cette juridiction, la présidente de la République slovaque a identifié, dans le cadre de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, deux atteintes à l'indépendance de l'autorité de régulation. La première serait la modification du pouvoir de nommer et de révoquer le président de cette autorité, lequel pouvoir est passé du président de la République slovaque, directement élu par les citoyens, au gouvernement slovaque. La deuxième atteinte consisterait en l'élargissement du groupe des parties à la procédure de fixation des prix devant ladite autorité à des représentants de ministères nationaux qui, dans le cadre de cette procédure, sont censés défendre l'intérêt public.

15 Devant ladite juridiction, le gouvernement slovaque soutient que les dispositions concernées de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, ne remettent pas en cause l'indépendance de l'autorité de régulation, dans la mesure où cette loi contient un ensemble d'autres garanties relatives à cette indépendance qui n'ont pas été affectées par cette modification législative.

16 La juridiction de renvoi relève, à cet égard, que les doutes qu'elle nourrit sur le caractère régulier de la transposition de la directive 2009/72 s'expliquent du fait que l'objectif poursuivi par cette directive consiste précisément, ainsi qu'il ressort de son considérant 33, à contribuer au renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation, en particulier par rapport aux gouvernements des États membres.

17 Elle considère que, avant la modification introduite par la loi nº 164/2017, les dispositions de la loi nº 250/2012, adoptées en vue de transposer cette directive, permettaient de renforcer ladite indépendance. En effet, sous l'empire de la loi nº 250/2012, d'une part, c'était non pas le gouvernement slovaque, mais le président de la République slovaque qui avait le pouvoir de nomination et de révocation du président de l'autorité de régulation, et, d'autre part, aucun représentant de ministères ne prenait part à la procédure de fixation des prix devant cette autorité.

18 Or, la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, aurait rétabli la situation prévalant avant la transposition de la directive 2009/72, ce qui, contrairement à l'objectif poursuivi par cette dernière, ne contribuerait pas au renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation.

19 Dans ces conditions, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 35, paragraphe 4, de la directive [2009/72] 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 cette directive, à supprimer 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 ladite directive ?

2) L'article 35, paragraphe 5, de la directive [2009/72] 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 ? »

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

20 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que les dispositions de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, en cause dans le recours au principal, ont rétabli, en ce qui concerne la nomination et la révocation du président de l'autorité de régulation ainsi que la participation de représentants de ministères nationaux à certaines procédures de fixation des prix, les règles applicables en droit slovaque lorsque la directive 2003/54 était en vigueur. À la suite des modifications apportées par la loi nº 164/2017, d'une part, le gouvernement slovaque est devenu compétent pour cette nomination et cette révocation en lieu et place du président de la République slovaque, et, d'autre part, certains ministères ont reçu la qualité de « parties » auxdites procédures.

21 Or, la directive 2003/54 ayant été abrogée par la directive 2009/72, dont l'un des objectifs déclarés serait celui de renforcer l'indépendance des autorités de régulation nationales, le retour à la situation juridique antérieure à cette dernière directive peut constituer, de l'avis de ladite juridiction, une atteinte à l'indépendance de l'autorité de régulation nationale, au sens de la directive 2009/72, alors que la loi nº 250/2012, dans sa version initiale, aurait assuré une transposition correcte de cette dernière directive en droit slovaque.

22 Il convient, à cet égard, de relever que la directive 2009/72 vise, essentiellement, à établir un marché intérieur de l'électricité ouvert et compétitif, qui permette aux consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à ces derniers de fournir librement leurs produits à leurs clients, à créer des conditions de concurrence équitables sur ce marché, à assurer la sécurité de l'approvisionnement et à lutter contre le changement climatique (arrêt du 12 décembre 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, point 32).

23 Aux fins de la poursuite de ces objectifs, la directive 2009/72 confère à l'autorité de régulation nationale de larges prérogatives en matière de régulation et de surveillance du marché de l'électricité.

24 Ainsi que le rappelle le considérant 33 de cette directive, le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a invité la Commission européenne à élaborer des propositions législatives de nature à assurer une plus grande harmonisation des pouvoirs et le renforcement de l'indépendance des régulateurs nationaux de l'énergie. En outre, selon le considérant 34 de ladite directive, pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, il convient que les régulateurs de l'énergie soient en mesure de prendre des décisions concernant tous les aspects réglementaires pertinents et qu'ils disposent d'une indépendance totale par rapport aux autres intérêts publics ou privés.

25 Il s'ensuit que, ainsi que l'indique la juridiction de renvoi, la directive 2009/72 vise le renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation nationale par rapport au régime prévu par la directive 2003/54, qu'elle a abrogée. Un tel renforcement est reflété dans les dispositions du chapitre IX de la directive 2009/72, intitulé « Autorités de régulation nationales », dans lequel s'insère, notamment, l'article 35 de celle-ci dont l'interprétation est visée par la présente demande de décision préjudicielle.

26 Il convient, toutefois, de relever que la circonstance, indiquée par la juridiction de renvoi, que la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, a rétabli la situation juridique qui prévalait en République slovaque lorsque la directive 2003/54 était en vigueur, en ce qui concerne les règles de nomination et de révocation du président de l'autorité de régulation ainsi que de participation de représentants de ministères nationaux à certaines procédures de fixation des prix, n'implique pas nécessairement, et pour cette seule raison, que les dispositions pertinentes de la directive 2009/72, relatives à l'indépendance de ladite autorité, s'opposent aux dispositions de cette loi ayant prévu de telles règles.

27 En effet, pour autant que ces règles soient adoptées dans les limites des compétences que la directive 2009/72 laisse aux États membres et soient accompagnées des garanties relatives à l'indépendance de l'autorité de régulation nationale que prévoit cette directive, une situation juridique dans laquelle le législateur d'un État membre aurait réintroduit certaines règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'autorité de régulation nationale qui étaient en vigueur dans cet État membre lorsque la directive 2003/54 était applicable n'est pas nécessairement contraire à la directive 2009/72.

28 Il s'ensuit que, afin de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi dans le cadre de la présente demande de décision préjudicielle, il convient de déterminer si l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des dispositions de droit national, telles que celles prévues par la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, indépendamment de leur conformité avec le droit de l'Union avant cette modification législative.

Sur la première question

29 Il y a lieu de relever que, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation de l'article 35, paragraphe 4, de la directive 2009/72, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait ou non référence dans l'énoncé de sa question (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, point 40 et jurisprudence citée).

30 Ainsi, il y a lieu de considérer que, par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre selon laquelle le gouvernement de cet État est compétent pour nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation nationale.

31 L'article 35, paragraphe 4, de la directive 2009/72 impose aux États membres de garantir l'indépendance de l'autorité de régulation nationale et de veiller à ce qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente.

32 S'agissant de la notion d'« indépendance », qui n'est pas définie par la directive 2009/72, la Cour a déjà jugé que, en ce qui concerne les organes publics, cette notion désigne, dans son sens habituel, normalement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels son indépendance doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute pression (voir, par analogie, arrêt du 13 juin 2018, Commission/Pologne, C-530/16, EU:C:2018:430, point 67).

33 Aux fins de garantir une telle indépendance, l'article 35, paragraphe 4, de la directive 2009/72 prévoit, d'une part, à son point a), que ladite autorité doit être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée. D'autre part, le point b), i) et ii), de cet article 35, paragraphe 4, énonce des exigences relatives à l'indépendance du personnel et des personnes en charge de la gestion de la même autorité, qui doivent agir indépendamment de tout intérêt commercial et ne doivent ni solliciter ni accepter d'instructions directes d'aucun gouvernement ou autre entité publique ou privée dans l'exercice des tâches de régulation. Ces exigences impliquent que l'autorité de régulation nationale doit exercer ses tâches de régulation en étant soustraite à toute influence extérieure.

34 Par ailleurs, pour que l'indépendance de l'autorité de régulation nationale soit protégée, l'article 35, paragraphe 5, sous b), de la directive 2009/72 exige que les membres du conseil de cette autorité ou, en l'absence d'un conseil, les cadres supérieurs de celle-ci soient nommés pour une période déterminée comprise entre cinq et sept ans maximum, renouvelable une fois. Dans ce contexte, les États membres doivent assurer un système approprié de rotation pour le conseil ou les cadres supérieurs, ce conseil ou ces cadres supérieurs ne pouvant être démis de leurs fonctions au cours de leur mandat que s'ils ne satisfont plus aux conditions fixées par ledit article 35 ou ont commis une faute, au sens du droit national.

35 Afin de respecter ces exigences, le pouvoir de nomination et de révocation du conseil de l'autorité de régulation nationale ou, en cas d'absence d'un conseil, des cadres supérieurs de cette autorité, doit être encadré de manière stricte par la loi et être exercé sur la base de critères objectifs, clairement et limitativement énumérés, et vérifiables (voir, par analogie, arrêt du 13 juin 2018, Commission/Pologne, C-530/16, EU:C:2018:430, point 86).

36 Pour autant, il convient de constater qu'aucune disposition de la directive 2009/72 ne précise la ou les autorités des États membres qui devraient être chargées de nommer et de révoquer les membres du conseil ou les cadres supérieurs de l'autorité de régulation nationale, notamment le président de celle-ci.

37 Il importe, à cet égard, de rappeler qu'il résulte de l'article 288 TFUE que les États membres sont obligés, lors de la transposition d'une directive, d'assurer le plein effet de celle-ci, tout en disposant d'une ample marge d'appréciation quant au choix des voies et des moyens destinés à en assurer la mise en œuvre. Cette liberté laisse ainsi entière l'obligation, pour chacun des États membres destinataires, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le plein effet de la directive concernée, conformément à l'objectif que celle-ci poursuit (arrêt du 19 octobre 2016, Ormaetxea Garai et Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, point 29 ainsi que jurisprudence citée).

38 Dans ces conditions, les États membres jouissent d'une autonomie institutionnelle dans l'organisation et la structuration de leurs autorités de régulation, au sens de l'article 35 de la directive 2009/72, qui doit cependant être exercée dans le plein respect des objectifs et des obligations fixés par cette directive (voir, par analogie, arrêt du 19 octobre 2016, Ormaetxea Garai et Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, point 30 ainsi que jurisprudence citée).

39 Il s'ensuit que la directive 2009/72 et, en particulier, son article 35 n'interdisent pas que le gouvernement d'un État membre puisse nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation nationale.

40 Ce pouvoir de nomination et de révocation doit cependant être exercé de manière à ce que l'indépendance de cette autorité soit garantie, en ce sens que toutes les exigences prévues à l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doivent être respectées.

41 En l'occurrence, le gouvernement slovaque indique, dans ses observations écrites, que l'indépendance de l'autorité de régulation est garantie par l'ensemble des dispositions nationales transposant la directive 2009/72 qui sont actuellement en vigueur. Ce gouvernement se réfère aux dispositions, premièrement, de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, qui consacrerait l'impartialité et l'indépendance de l'autorité de régulation et indiquerait quels sont les organes de cette autorité, deuxièmement, de l'article 5 de cette loi, telle que modifiée, qui régirait, entre autres, la nomination, le statut, l'activité et la révocation du président de ladite autorité, troisièmement, de l'article 6 de ladite loi, telle que modifiée, qui viserait l'activité du conseil de régulation et, quatrièmement, de l'article 7 de cette même loi, telle que modifiée, qui régirait la nomination et la révocation des membres du conseil de régulation et les exigences les concernant. En particulier, le président de l'autorité de régulation aurait un mandat d'une durée de six ans, son salaire serait fixé de manière claire et transparente par la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, et il ne pourrait être démis de ses fonctions que pour les motifs expressément prévus par celle-ci.

42 Ces dispositions du droit slovaque garantiraient le fait que le gouvernement de cet État membre n'exerce aucune influence sur le président de l'autorité de régulation de nature à mettre en péril l'indépendance de cette autorité.

43 Il convient, à cet égard, de rappeler que, dans la mesure où il incombe à la Cour de prendre en compte le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insère la question préjudicielle tel que défini par la décision de renvoi, c'est au regard des seules dispositions exposées par la juridiction de renvoi qu'il y a lieu pour la Cour de répondre à la question posée (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, points 30 et 31).

44 En effet, les informations fournies dans les décisions de renvoi servent non seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à procurer aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres intéressés la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Il incombe à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit sauvegardée, compte tenu du fait que, en vertu de cet article, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées (voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, point 26 et jurisprudence citée).

45 Ainsi, la Cour ne saurait tenir compte de dispositions du droit national, telles que celles invoquées par le gouvernement slovaque dans le cadre de ses observations écrites, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été visées par la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle. Il appartiendra à cette juridiction de déterminer si ces dispositions permettent de garantir l'indépendance de l'autorité de régulation, telle qu'exigée par la directive 2009/72, question dont la réponse n'est pas préjugée par le fait que, ainsi qu'il ressort du point 39 du présent arrêt, cette directive n'interdise pas que le gouvernement slovaque puisse nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation.

46 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la première question que l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation d'un État membre selon laquelle le gouvernement de cet État est compétent pour nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation nationale, pour autant que toutes les exigences prévues par ces dispositions soient respectées, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur la seconde question

47 Compte tenu de la jurisprudence de la Cour rappelée au point 29 du présent arrêt, il y a lieu de considérer que, par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre qui, dans le but de garantir la protection de l'intérêt public, prévoit la participation de représentants de ministères de cet État à certaines procédures devant l'autorité de régulation nationale, relatives à la fixation de prix.

48 Il convient d'indiquer, à titre liminaire, que, par ladite question, cette juridiction vise la participation de représentants du ministère de l'Économie et du ministère de l'Environnement de la République slovaque aux procédures susmentionnées. Or, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, il ressort de la demande de décision préjudicielle que la participation du ministère de l'Environnement ne concerne que les procédures de fixation des prix en lien avec la production et l'approvisionnement en eau potable. Ainsi, en pareil cas, les dispositions de la directive 2009/72, qui visent, notamment, des règles communes concernant la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que des dispositions relatives à la protection des consommateurs, en vue de l'amélioration et de l'intégration de marchés de l'électricité compétitifs dans l'Union européenne, ne devraient pas s'appliquer à une telle participation.

49 Cette précision liminaire étant faite, il convient de relever que ladite question porte sur les conditions auxquelles le fonctionnement de l'autorité de régulation nationale doit répondre pour que son indépendance décisionnelle soit garantie.

50 À cet égard, il ressort de l'article 35, paragraphe 5, sous a), de la directive 2009/72 que l'autorité de régulation nationale doit prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique.

51 En outre, ainsi qu'il a été relevé au point 33 du présent arrêt, l'indépendance du personnel et des personnes chargées de la gestion de l'autorité de régulation nationale, exigée à l'article 35, paragraphe 4, sous b), ii), de la directive 2009/72, implique que cette autorité exerce ses tâches de régulation en dehors de toute influence extérieure.

52 Cela étant, selon cette disposition, l'exigence d'indépendance du personnel et des personnes chargées de la gestion de l'autorité de régulation nationale est sans préjudice, notamment, d'orientations générales édictées par le gouvernement de l'État membre concerné qui, toutefois, ne peuvent pas concerner les missions et compétences de régulation visées à l'article 37 de la directive 2009/72. Celles-ci comprennent des missions et compétences relatives à la fixation, à l'approbation et à la surveillance de divers tarifs et prix, notamment, celles figurant au paragraphe 1, sous a), de cet article, consistant à fixer ou à approuver, selon des critères transparents, les tarifs de transport ou de distribution d'électricité ou leurs méthodes de calcul.

53 En effet, à ce dernier égard, il ressort de l'article 36 de cette directive que, dans le cadre des missions et des compétences définies à l'article 37 de ladite directive, l'autorité de régulation nationale prend toutes les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs d'intérêt public que cet article 36 énumère, dont, notamment, la promotion d'un marché intérieur de l'électricité concurrentiel, sûr et durable pour l'environnement, l'efficacité énergétique ou la protection des consommateurs.

54 Il s'ensuit que l'indépendance décisionnelle, au sens de l'article 35, paragraphe 4, sous b), ii), et paragraphe 5, sous a), de cette directive, implique que, dans le cadre des missions et des compétences de régulation visées à l'article 37 de celle-ci, l'autorité de régulation nationale adopte ses décisions de manière autonome, sur le seul fondement de l'intérêt public, pour assurer le respect des objectifs poursuivis par ladite directive, sans être soumise à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privés.

55 Il convient, toutefois, de relever que l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 ne contient aucune disposition qui interdirait la participation de représentants de ministères nationaux à certaines procédures relatives à la fixation des prix, qui concernent, en particulier, l'accès au réseau de transport et de distribution d'électricité ainsi que le transport et la distribution de cette énergie.

56 Il s'ensuit que, eu égard à la marge de manœuvre dont ils disposent dans la mise en œuvre des obligations découlant de la directive 2009/72, rappelée aux points 37 et 38 du présent arrêt, les États membres peuvent adopter des règles permettant une telle participation, pour autant que l'indépendance décisionnelle de l'autorité de régulation nationale, au sens de l'article 35, paragraphes 4 et 5, de cette directive, demeure garantie.

57 Dès lors, en l'occurrence, le fait que les dispositions en cause de la loi nº 250/2012, telle que modifiée par la loi nº 164/2017, prévoient la participation de représentants de ministères nationaux à certaines procédures relatives à la fixation de prix ne conduit pas nécessairement, et pour cette seule raison, à ce que l'autorité de régulation n'exerce pas ses missions tarifaires de manière indépendante, au sens de la directive 2009/72 et, en particulier, de l'article 35 de celle-ci.

58 Le gouvernement slovaque indique, à cet égard, dans ses observations écrites, qu'une telle participation est nécessaire et pertinente pour que ces ministères soient informés des procédures relatives à la fixation de prix étant donné le caractère d'intérêt général de ces procédures pour l'ensemble de la société, s'agissant principalement des objectifs et des priorités de la politique énergétique de la République slovaque.

59 Ce gouvernement ajoute que les représentants desdits ministères ne bénéficient d'aucun droit spécifique leur permettant d'interférer dans l'adoption des décisions de l'autorité de régulation, leur participation étant, en substance, soumise aux règles de procédure administrative générale du droit slovaque. Ces règles garantiraient, en effet, à toutes les parties aux procédures en question d'y

participer activement, et, partant, de défendre leurs droits et leurs intérêts, de s'exprimer et de soumettre des propositions, de déposer des observations et de prendre part aux débats, de produire des preuves, de consulter les dossiers, de recevoir les décisions et, le cas échéant, de les contester par recours devant le conseil de régulation de cette autorité ainsi que devant les juridictions nationales.

60 En revanche, dans ses observations écrites, la présidente de la République slovaque fait valoir, notamment, que, même sous l'empire de la loi nº 250/2012, avant sa modification par la loi nº 164/2017, l'autorité de régulation avait, au cours de l'année 2017, infirmé des décisions initiales sous la pression du gouvernement slovaque, en les remplaçant par des décisions conformes à la volonté politique de ce dernier.

61 Il y a lieu, à cet égard, de souligner que, dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi n'a ni visé les règles et dispositions nationales évoquées par le gouvernement slovaque, ce qui empêche la Cour, ainsi qu'il ressort du point 45 du présent arrêt, de tenir compte de celles-ci, ni avancé aucun élément d'information au regard de la pratique décisionnelle de l'autorité de régulation nationale.

62 Cela étant, afin de donner une réponse utile à la seconde question, il importe de relever que, comme l'a indiqué la Commission dans ses observations écrites, l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 exige que, en l'occurrence, les représentants des ministères nationaux ne puissent pas utiliser leur participation à ces procédures relatives à la fixation de prix pour exercer une quelconque pression sur l'autorité de régulation ou pour lui adresser des instructions susceptibles d'orienter ses décisions dans le cadre de ses missions et compétences découlant de l'article 37 de cette directive.

63 Si la directive 2009/72 ne s'oppose pas à ce que le gouvernement d'un État membre, notamment au travers de la participation de représentants de ses ministères, puisse faire valoir sa position devant l'autorité de régulation nationale quant à la manière dont il considère que cette autorité pourrait prendre en compte l'intérêt public dans le cadre de ses missions de régulation, cette participation et, notamment, les avis formulés par ces représentants au cours des procédures relatives à la fixation de prix ne peuvent revêtir un caractère contraignant ni en aucun cas être considérés, par l'autorité de régulation, comme des instructions auxquelles elle serait tenue de se conformer dans l'exercice de ses missions et de ses compétences.

64 En outre, les règles relatives à la participation de représentants des ministères nationaux aux procédures relatives à la fixation de prix ne doivent pas porter atteinte à la portée des décisions de l'autorité de régulation, adoptées en vertu des missions et des compétences prévues audit article 37. En particulier, là où de telles missions ou compétences l'exigent, ces règles de participation ne sauraient affecter le caractère obligatoire et directement applicable des décisions de cette autorité, en imposant, par exemple, que ces décisions soient, avant leur mise en œuvre, préalablement acceptées ou autorisées par ces représentants.

65 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la seconde question que l'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation d'un État membre qui, dans le but de garantir la protection de l'intérêt public, prévoit la participation de représentants de ministères de cet État à certaines procédures devant l'autorité de régulation nationale, relatives à la fixation de prix, pour autant que soit respectée l'indépendance décisionnelle de cette autorité, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

66 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 35, paragraphes 4 et 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, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation d'un État membre selon laquelle le gouvernement de cet État est compétent pour nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation nationale, pour autant que toutes les exigences prévues par ces dispositions soient respectées, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

2) **L'article 35, paragraphes 4 et 5, de la directive 2009/72 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale d'un État membre qui, dans le but de garantir la protection de l'intérêt public, prévoit la participation de représentants de ministères de cet État à certaines procédures devant l'autorité de régulation nationale, relatives à la fixation de prix, pour autant que soit respectée l'indépendance décisionnelle de cette autorité, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures