



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (dixième chambre)

12 novembre 2020 \*

« Manquement d’État – Directive 2007/59/CE – Certification des conducteurs de train – Article 3, sous a) – Autorité nationale compétente – Directive 2004/49/CE – Article 16, paragraphe 1 – Autorité de sécurité – Désignation de plusieurs autorités »

Dans l’affaire C-796/19,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l’article 258 TFUE, introduit le 29 octobre 2019,

**Commission européenne**, représentée par M. W. Mölls et M<sup>me</sup> C. Vrignon, en qualité d’agents,

partie requérante,

contre

**République d’Autriche**, représentée par M<sup>me</sup> J. Schmoll et M. A. Posch, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

LA COUR (dixième chambre),

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

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

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

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en désignant comme « autorité compétente », aux fins de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté (JO 2007, L 315, p. 51), une autorité autre que l’autorité de sécurité visée à l’article 16 de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du

\* Langue de procédure : l’allemand.

Conseil, du 29 avril 2004, concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire) (JO 2004, L 164, p. 44, et rectificatif JO 2004, L 220, p. 16), la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, sous a), de la directive 2007/59.

## **Le cadre juridique**

### ***Le droit de l'Union***

#### *La directive 2004/49*

2 Les considérants 13 et 22 de la directive 2004/49 énoncent :

« (13) Pour accomplir leurs tâches et remplir leurs obligations, les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires devraient mettre en œuvre un système de gestion de la sécurité qui satisfasse aux exigences communautaires et comporte des éléments communs. Des informations sur la sécurité et la mise en œuvre du système de gestion de la sécurité devraient être soumises à l'autorité de sécurité dans l'État membre concerné.

[...]

(22) Dans le nouveau cadre réglementaire commun pour la sécurité ferroviaire, il convient d'établir dans tous les États membres des autorités nationales chargées de réglementer et contrôler la sécurité ferroviaire. Afin de faciliter la coopération entre ces autorités au niveau communautaire, il convient de leur attribuer les mêmes tâches et responsabilités minimales. Les autorités nationales de sécurité devraient bénéficier d'un degré élevé d'indépendance. Elles devraient accomplir leurs tâches d'une manière ouverte et non discriminatoire pour contribuer à la création d'un système ferroviaire communautaire unique et coopérer en vue de coordonner leurs critères de décision, notamment en ce qui concerne la certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires exploitant des services de transport internationaux. »

3 Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, la directive 2004/49 « a pour objet d'assurer le développement et l'amélioration de la sécurité des chemins de fer communautaires, ainsi que l'amélioration de l'accès au marché pour les services de transport ferroviaire, par :

[...]

d) la création obligatoire, dans chaque État membre, d'une autorité de sécurité et d'un organisme chargé des enquêtes sur les incidents et les accidents ;

[...] »

4 L'article 3 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

g) “autorité de sécurité”, l’organisme national chargé des tâches relatives à la sécurité des chemins de fer conformément à la présente directive ou tout organisme binational chargé de ces tâches par les États membres de manière à assurer un régime unifié en matière de sécurité sur des infrastructures transfrontières spécialisées ;

[...] »

5 L’article 9, paragraphe 4, de ladite directive prévoit :

« Chaque année, avant le 30 juin, tous les gestionnaires de l’infrastructure et toutes les entreprises ferroviaires soumettent à l’autorité de sécurité un rapport annuel sur la sécurité concernant l’année civile précédente. Le rapport de sécurité contient :

- a) des informations sur la manière dont le gestionnaire ou l’entreprise réalise ses propres objectifs de sécurité et les résultats des plans de sécurité ;
- b) la mise au point d’indicateurs de sécurité nationaux, et des [indicateurs de sécurité communs (ISC)] définis à l’annexe I, dans la mesure où cela est pertinent pour l’organisation déclarante ;
- c) les résultats des audits de sécurité internes ;
- d) des observations sur les insuffisances et les défauts de fonctionnement des opérations ferroviaires et de la gestion de l’infrastructure qui peuvent présenter un intérêt pour l’autorité de sécurité. »

6 L’article 10, paragraphes 3 et 4, de la même directive se lit comme suit :

« 3. L’autorité de sécurité de l’État membre où l’entreprise ferroviaire établit ses activités en premier lieu accorde la certification selon le paragraphe 2.

La certification accordée conformément au paragraphe 2 doit préciser le type et la portée des activités ferroviaires couvertes. La certification accordée conformément au paragraphe 2, [sous] a), est valable dans toute la Communauté pour des activités de transport ferroviaire équivalentes.

4. L’autorité de sécurité de l’État membre où l’entreprise ferroviaire prévoit d’exploiter des services supplémentaires de transport ferroviaire accorde la certification nationale supplémentaire nécessaire selon le paragraphe 2, [sous] b). »

7 L’article 16 de la directive 2004/49, intitulé « Tâches », dispose, à son paragraphe 1 :

« Chaque État membre établit une autorité de sécurité. Cette autorité peut être le ministère chargé des questions de transports ; dans son organisation, sa structure juridique et ses décisions, elle doit être indépendante des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l’infrastructure, des demandeurs de certification et des entités adjudicatrices. »

8 Le paragraphe 2 de cet article 16 énumère les tâches minimales qui sont assignées à l’autorité de sécurité visée au paragraphe 1 dudit article.

- 9 L'article 18 de cette directive, intitulé « Rapport annuel », prévoit :
- « Chaque année, l'autorité de sécurité publie un rapport annuel concernant ses activités au cours de l'année précédente et le transmet à l'Agence [de l'Union européenne pour les chemins de fer] au plus tard le 30 septembre. Le rapport contient des informations sur :
- a) l'évolution de la sécurité ferroviaire, y compris un inventaire, par État membre, des ISC définis dans l'annexe I ;
- [...] »
- 10 L'article 25 de ladite directive, intitulé « Recommandations en matière de sécurité », dispose, à ses paragraphes 2 et 3 :
- « 2. Les recommandations sont adressées à l'autorité de sécurité et, si cela est nécessaire en raison du caractère de la recommandation, à d'autres organismes ou autorités dans l'État membre ou à d'autres États membres. Les États membres et leur autorité de sécurité prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les recommandations en matière de sécurité formulées par les organismes d'enquête soient dûment prises en considération, et, le cas échéant, fassent l'objet de mesures appropriées.
3. L'autorité de sécurité et d'autres autorités ou organismes ou, le cas échéant, d'autres États membres auxquels des recommandations ont été adressées, font rapport au moins une fois par an à l'organisme d'enquête sur les mesures qui sont prises ou prévues à la suite de ces recommandations. »
- 11 L'annexe I de la même directive énonce les indicateurs de sécurité communs devant être notifiés par les autorités de sécurité à la Commission.

*La directive 2007/59*

- 12 Les considérants 17 et 19 de la directive 2007/59 énoncent :
- « (17) Pour garantir l'uniformité et la transparence requises, il convient que la Communauté définisse un modèle unique de certification, reconnu mutuellement par les États membres, attestant le respect, par les conducteurs de train, de certaines exigences minimales ainsi que leurs qualifications professionnelles et connaissances linguistiques, en laissant la responsabilité, d'une part, aux autorités compétentes des États membres de la délivrance de la licence et, d'autre part, aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires de l'infrastructure de la délivrance des attestations complémentaires harmonisées.
- [...]
- (19) L'ensemble des informations contenues dans les licences, les attestations complémentaires harmonisées et les registres de licences et d'attestations complémentaires harmonisées devrait être exploité par les autorités de sécurité pour faciliter l'évaluation de la certification du personnel prévue aux articles 10 et 11 de la directive 2004/49/CE et accélérer la délivrance des certificats de sécurité prévus auxdits articles. »

13 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2007/59 :

« La présente directive fixe les conditions et les procédures pour la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté. Elle précise les tâches qui incombent aux autorités compétentes des États membres, aux conducteurs de trains et aux autres parties prenantes du secteur, notamment les entreprises ferroviaires, les gestionnaires de l'infrastructure et les centres de formation. »

14 L'article 3 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "autorité compétente" : l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49/CE ;

[...] »

15 L'article 5 de ladite directive, intitulé « Mesures antifraudes », prévoit :

« Les autorités compétentes et les entités de délivrance prennent toutes les dispositions nécessaires pour éviter les risques de falsification des licences et attestations et d'altération du contenu des registres prévus à l'article 22. »

16 L'article 19 de la directive 2007/59, intitulé « Tâches de l'autorité compétente », prévoit, à son paragraphe 1 :

« L'autorité compétente accomplit les tâches suivantes de manière transparente et non discriminatoire :

a) délivrer et mettre à jour les licences, et en fournir des duplicatas, conformément aux articles 6 et 14 ;

b) assurer des examens et/ou contrôles périodiques, conformément à l'article 16, paragraphe 1 ;

c) suspendre et retirer les licences, et communiquer à l'entité de délivrance les demandes motivées de suspension des attestations, conformément à l'article 29 ;

[...] »

17 L'article 22 de cette directive énonce diverses obligations devant notamment être satisfaites par les autorités compétentes, en matière de registres et d'échange d'informations.

### ***Le droit autrichien***

18 Le Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (loi fédérale relative aux chemins de fer, au matériel roulant ferroviaire et au trafic ferroviaire) (BGBl. 60/1957), tel que modifié (ci-après l'« Eisenbahngesetz 1957 »), a confié, en principe, au ministre fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (ci-après le « Ministre ») les tâches de l'autorité de sécurité, au sens de l'article 16 de la directive 2004/49.

19 L'article 130 de l'Eisenbahngesetz 1957, qui figure au chapitre 9 de cette loi, relatif aux « conducteurs de train », établit une compétence dérogatoire en ce qui concerne ces derniers. Cet article est libellé comme suit :

« (1) La compétence en matière de délivrance d'une licence, d'actualisation des données d'une licence, de renouvellement d'une licence ou de délivrance d'un duplicata de la licence, ainsi que de retrait d'une licence et de suspension d'une licence, appartient à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Celle-ci doit appliquer l'[Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (loi générale sur la procédure administrative de 1991) (BGBl. 51/1991), tel que modifié], dans le cadre de la procédure administrative.

(2) Le [Ministre] peut donner à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH des instructions concernant l'exercice de ses compétences. Dans les matières visées au paragraphe 1, le [Ministre] est l'autorité supérieure de référence, au sens des articles 5 et 68 de la loi générale sur la procédure administrative de 1991, telle que modifiée. »

20 Les articles 3, 4, 6 et 10 du Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (loi fédérale sur la création d'une société de financement des infrastructures ferroviaires) (BGBl. 201/1996) sont libellés comme suit :

« Tâches

Article 3

1. Les tâches qui incombent à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH sont, notamment :

[...]

- 3) l'exécution de toutes les transactions et activités nécessaires au développement et à l'amélioration non discriminatoires du domaine ferroviaire, ainsi que des nouvelles technologies ferroviaires sur le réseau ferroviaire, l'exécution de toutes les transactions et activités connexes qui contribuent à améliorer le résultat de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, la participation à la coordination de toutes les mesures de recherche et de développement dans le domaine ferroviaire ;
- 4) l'exécution de toutes les transactions et activités d'un organisme de contrôle accrédité (organisme désigné) dans le secteur ferroviaire ;
- 5) à la suite du transfert par une entreprise d'infrastructure ferroviaire, la mission d'un organisme de tarification conformément au chapitre 6 de l'Eisenbahngesetz 1957 ;
- 6) la gestion de la commission d'experts conformément à l'article 48, paragraphe 4, de l'Eisenbahngesetz 1957 ;
- 7) l'exercice de la compétence conformément à l'article 130 de l'Eisenbahngesetz 1957 ;
- 8) la prise en charge des tâches liées à la création et à la gestion de registres, telles qu'elles sont transférées à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH conformément à l'Eisenbahngesetz 1957, ou à une ordonnance prise en application de cette loi ;

[...]

Gestion des titres de participation

#### Article 4

La gestion des titres de participation dans la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH est assurée au nom de l'État fédéral par le [Ministre]. Celui-ci est en droit d'adresser à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH des instructions générales relatives à l'exécution de ses tâches au sens de la présente loi fédérale et de demander des comptes s'agissant de son activité. Les statuts de la société doivent prévoir que les organes sont soumis à l'obligation de suivre ces instructions et à celle de rendre des comptes.

[...]

Frais de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

#### Article 6

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH doit être gérée de manière économique, prudente et conforme à son objectif. L'État fédéral est tenu de supporter les coûts liés au personnel ainsi que les coûts matériels de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, pour autant que ces coûts résultent de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la présente loi fédérale et ne peuvent pas être pris en charge par des tiers. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH doit établir un plan de financement annuel à cet effet et doit recueillir l'accord du ministre fédéral des Finances et du [Ministre].

[...]

Exonération de taxes

#### Article 10

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH est exonérée des taxes fixées par les lois fédérales, à l'exception de la taxe sur le chiffre d'affaires, des frais de justice et des frais liés à l'administration judiciaire, ainsi que des taxes liées à l'administration fédérale, dans la mesure où ces taxes et frais résultent de l'exécution des tâches qui incombent à cette société en vertu de la présente loi fédérale.

[...] »

- 21 L'article 20 du Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (loi relative aux sociétés à responsabilité limitée) (RGBl. 58/1906) est libellé comme suit :

« (1) S'agissant de la portée de leur pouvoir de représentation de la société, les gérants sont tenus envers celle-ci de respecter toutes les restrictions prévues par les statuts, par les procès-verbaux des associés, ou par une injonction du conseil de surveillance, de nature contraignante pour les gérants.

[...] »

#### **La procédure précontentieuse**

- 22 Par une lettre de mise en demeure du 20 novembre 2015, la Commission a fait part à la République d'Autriche de ses doutes quant à la compatibilité avec les dispositions de la directive 2007/59, en particulier avec l'article 3, sous a), de cette dernière, de la désignation comme autorité compétente aux fins de cette directive d'une entité différente de l'autorité compétente visée à l'article 16 de la directive 2004/49.



- 23 Dans sa réponse du 22 janvier 2016 à cette lettre de mise en demeure, la République d’Autriche a fait valoir que la réglementation en cause était conforme au droit de l’Union. Elle a notamment souligné que, conformément au principe d’autonomie institutionnelle des États membres, la directive 2007/59 ne s’opposait pas à ce que cet État membre chargeât un organisme fédéral, tel que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, de l’exécution, sous la tutelle du Ministre, de certaines tâches qui incombent à l’autorité compétente, au sens de cette directive.
- 24 Estimant insatisfaisantes les réponses de cet État membre, la Commission lui a adressé, le 28 avril 2017, un avis motivé, dans lequel elle a maintenu le grief exposé dans sa lettre de mise en demeure.
- 25 La République d’Autriche a répondu à cet avis motivé par une lettre du 21 juin 2017. Dans celle-ci, cet État membre a réitéré, pour l’essentiel, la position exprimée dans sa réponse du 22 janvier 2016 à la lettre de mise en demeure de la Commission.
- 26 N’étant pas satisfaite des réponses de la République d’Autriche, la Commission a introduit le présent recours.

## **Sur le recours**

### *Argumentation des parties*

- 27 La Commission fait observer que l’article 3, sous a), de la directive 2007/59 définit l’autorité compétente aux fins de cette directive comme étant « l’autorité de sécurité visée à l’article 16 de la directive 2004/49/CE ». Elle en conclut que c’est seulement à cette autorité que les États membres peuvent confier les tâches de l’autorité compétente aux fins de la directive 2007/59, le législateur national n’ayant pas la liberté de désigner un autre organisme à cet effet.
- 28 Or, tandis que la République d’Autriche aurait désigné le Ministre comme « autorité de sécurité » aux fins de la directive 2004/49, ce serait Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH qui serait l’« autorité compétente » aux fins de la directive 2007/59, en particulier pour l’accomplissement des tâches confiées à cette autorité et énumérées à l’article 19, paragraphe 1, sous a) à c), de cette dernière directive.
- 29 Dans ces conditions, la Commission considère que la République d’Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2007/59.
- 30 Cette institution estime, à cet égard, que les arguments invoqués par la République d’Autriche pour démontrer la conformité de la transposition effectuée par cet État membre à la directive 2007/59 doivent être écartés.
- 31 En premier lieu, l’argument selon lequel l’article 16 de la directive 2004/49 n’impose pas que les tâches de l’autorité de sécurité soient confiées à une autorité unique ne pourrait être retenu.
- 32 Premièrement, le législateur de l’Union aurait, à l’article 1<sup>er</sup>, sous d), et à l’article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/49, utilisé la forme singulière pour désigner l’autorité de sécurité. De même, l’article 3, sous g), de cette directive définirait, en employant la forme singulière, l’« autorité de sécurité » comme étant l’« organisme national » chargé des tâches relatives à la sécurité des chemins de fer, au sens de ladite directive. L’article 16, paragraphe 2, de la même directive irait dans le même sens, puisqu’il prévoirait que l’« autorité de sécurité » doit se voir confier les tâches qui y sont énumérées. Certes, la directive 2004/49 se référerait dans certaines de ses dispositions, en utilisant la forme plurielle, aux « autorités de sécurité ». Il y aurait toutefois lieu de constater que, ce faisant, elle viserait de manière collective les autorités de sécurité de tous les États membres.



- 33 Deuxièmement, le contexte dans lequel ces dispositions s'inscrivent confirmerait que la forme singulière a été choisie intentionnellement par le législateur de l'Union et qu'il n'existe aucune marge permettant de répartir les tâches entre plusieurs autorités. Ainsi, l'article 10, paragraphes 3 et 4, de la directive 2004/49 associerait systématiquement un État membre à une autorité de sécurité. De même, l'article 25, paragraphes 2 et 3, de cette directive distinguerait, pour chaque État membre, « l'autorité de sécurité » des « autres organismes ou autorités ». Il en irait de même de l'article 18 de ladite directive, qui prévoit que « l'autorité de sécurité » publie « un rapport » annuel concernant « ses » activités au cours de l'année précédente et le transmet à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer. Ce rapport devrait comporter une vue d'ensemble pertinente de la situation dans l'État membre concerné.
- 34 Troisièmement, l'interprétation littérale et contextuelle des dispositions concernées devrait tenir compte de manière prépondérante du libellé de l'article 3, sous a), de la directive 2007/59, qui exige que l'« autorité compétente », au sens de cette directive, soit « l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49/CE », et se fonder, dès lors, nécessairement sur la prémisse selon laquelle les tâches énumérées audit article 16 sont assurées par une autorité unique, laquelle devrait également assurer les tâches de l'autorité de sécurité aux fins de la directive 2007/59.
- 35 En deuxième lieu, s'agissant de l'argument de la République d'Autriche, selon lequel l'article 35 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), et l'article 55 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (JO 2012, L 343, p. 32), chargeraient respectivement les États membres de désigner « une seule autorité de régulation nationale » et d'instituer un « organisme de contrôle national unique », de telle sorte qu'il conviendrait, a contrario, de considérer que la directive 2004/49, qui ne comporte pas de tels qualificatifs, permet la désignation de plusieurs autorités, la Commission rétorque que ces dispositions ayant remplacé des dispositions antérieures qui prévoyaient la désignation de plusieurs organes ou organismes distincts, il était nécessaire de faire apparaître clairement ces distinctions par rapport aux actes ainsi modifiés.
- 36 En troisième lieu, en ce qui concerne l'argument de la République d'Autriche tiré de la possibilité, pour les États membres, en l'absence d'exigences spécifiques dans le droit de l'Union, d'appliquer leurs règles nationales lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, la Commission fait valoir que la directive 2007/59 comporte effectivement de telles exigences spécifiques. En outre, la circonstance que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH est une société directement instituée par la législation fédérale, dont les participations sont gérées par le Ministre, qui accomplit des tâches pour l'État fédéral en étroite collaboration et sous le contrôle du Ministre en sa qualité d'autorité de sécurité compétente au niveau central, confirmerait l'existence de deux autorités distinctes. Ainsi, le Ministre ne serait pas l'autorité elle-même, mais l'autorité supérieure de référence, au sens des articles 5 et 68 de la loi générale sur la procédure administrative de 1991, telle que modifiée, à savoir celle qui, d'une part, statue sur les « conflits de compétence entre autorités », et, d'autre part, dispose du droit d'annuler, de modifier ou de déclarer nulles et non avenues les décisions des autorités qui lui sont subordonnées, dans des cas très limités. Il y aurait lieu, dès lors, de conclure que ces autorités sont « d'autres autorités ».
- 37 La République d'Autriche conteste le manquement allégué.
- 38 Elle expose, en premier lieu, que les directives 2004/49 et 2007/59 évoquent, en utilisant la forme plurielle, les « autorités de sécurité » et les « autorités compétentes » des États membres. À cet égard, l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2004/49 ne s'opposerait pas à l'assignation de tâches multiples à plusieurs autorités, cet article disposant uniquement qu'une « autorité de sécurité » est tenue d'assurer un ensemble de tâches en matière de sécurité ferroviaire. En outre, l'obligation, pour

l'autorité de sécurité, de publier un rapport annuel concernant ses activités, prévue à l'article 18 de la directive 2004/49, n'exclurait pas l'établissement de manière coordonnée, par plusieurs autorités, d'un tel rapport unique.

- 39 En deuxième lieu, cet État membre se réfère aux différences entre la terminologie utilisée dans la directive 2004/49, d'une part, et dans les directives 2009/72 et 2012/34, d'autre part, ces dernières prévoyant respectivement la mise en place d'« une seule autorité de régulation nationale » et d'un « organisme de contrôle national unique », pour soutenir que la directive 2004/49 devrait être interprétée, a contrario, comme permettant la désignation de plusieurs autorités.
- 40 En troisième lieu, dans les États membres dotés d'une structure fédérale, il pourrait être nécessaire, pour des raisons d'organisation de l'État ou de répartition nationale des compétences, de faire exécuter certaines tâches de manière décentralisée. Il conviendrait, à cet égard, de respecter les principes d'autonomie institutionnelle des États membres, de proportionnalité ainsi que de subsidiarité, qui imposeraient à la Commission de respecter les réglementations nationales bien établies ainsi que la structure et le fonctionnement des systèmes juridiques des États membres.
- 41 Ne pourrait donc être critiquée la solution organisationnelle choisie par la République d'Autriche dans le cadre de la transposition des directives 2004/49 et 2007/59, consistant à confier des tâches au Ministre, en tant qu'autorité de sécurité centrale compétente pour l'ensemble du territoire autrichien, et à confier à Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, subordonnée au Ministre, l'exécution des tâches opérationnelles liées à la certification des conducteurs de train. Il en irait a fortiori ainsi dès lors que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH est une société directement créée par une loi fédérale, dont les titres de participation sont gérés par le Ministre, dont les coûts en matière de personnel et de matériel sont à la charge de l'État fédéral et dont le domaine d'activité est légalement encadré. En outre, Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH serait, à plusieurs égards, liée par les instructions du Ministre.

### *Appréciation de la Cour*

- 42 La Commission reproche à la République d'Autriche d'avoir méconnu l'article 3, sous a), de la directive 2007/59, en désignant comme « autorité compétente », aux fins de l'application de cette directive, une autorité autre que l'« autorité de sécurité » visée à l'article 16 de la directive 2004/49.
- 43 Il est constant, en l'occurrence, que, dans cet État membre, l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49 est le Ministre, tandis que l'« autorité compétente », qui a été désignée pour exécuter certaines tâches visées, en particulier, à l'article 19, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive 2007/59, est Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, une société instituée par une loi fédérale.
- 44 L'article 3, sous a), de la directive 2007/59 définit l'« autorité compétente » comme étant « l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49/CE ».
- 45 Aux fins de déterminer si, ainsi que le fait valoir la République d'Autriche, ces dispositions permettent à un État membre de confier à des autorités distinctes les tâches qui sont respectivement assignées à l'« autorité compétente » et à l'« autorité de sécurité » par ces directives, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes des dispositions en cause, mais également de leur contexte, des objectifs poursuivis par la réglementation dont elles font partie et, le cas échéant, de leur genèse (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, *Nederlands Uitgeversverbond et Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, point 38 ainsi que jurisprudence citée).

- 46 D'emblée, en ce qui concerne le libellé des dispositions en cause, il est mentionné, à l'article 3, sous a), de la directive 2007/59, que l'autorité compétente, aux fins de cette directive, est l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49.
- 47 Cet article 16 prévoit l'établissement, par chaque État membre, d'« une autorité de sécurité », qui, selon ledit article, peut être le ministère chargé des questions de transports. La notion d'« autorité de sécurité », aux fins de cette directive, est spécifiquement définie à l'article 3, sous g), de celle-ci comme « l'organisme national chargé des tâches relatives à la sécurité des chemins de fer conformément à [ladite] directive ou tout organisme binational chargé de ces tâches par les États membres de manière à assurer un régime unifié en matière de sécurité sur des infrastructures transfrontières spécialisées ».
- 48 Il ressort ainsi d'une lecture combinée de l'article 3, sous g), et de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/49, notamment de l'utilisation, par le législateur de l'Union, d'une part, de la forme singulière pour désigner l'autorité de sécurité et, d'autre part, du qualificatif « national » qui lui est attaché, que ces dispositions prévoient la désignation, dans chaque État membre, d'un seul organisme national chargé des tâches relatives à la sécurité des chemins de fer, deux États membres pouvant toutefois, le cas échéant, charger un organisme binational d'effectuer ces tâches.
- 49 Cette interprétation est corroborée par l'économie de la directive 2004/49, dont il ressort que les informations sur la sécurité des chemins de fer dans l'Union doivent, dans chaque État membre, être communiquées de manière centralisée à une autorité de sécurité unique, qui est en charge de la délivrance des certifications requises ou encore de l'élaboration et de la publication d'indicateurs de sécurité pour l'État membre concerné.
- 50 Ainsi, tout d'abord, l'article 9, paragraphe 4, de la directive 2004/49, lu à la lumière du considérant 13 de cette directive, prévoit que tous les gestionnaires de l'infrastructure et toutes les entreprises ferroviaires doivent soumettre à « l'autorité de sécurité dans l'État membre concerné » un rapport annuel comportant des informations sur la sécurité et la mise en œuvre du système de gestion de la sécurité, un tel rapport de sécurité comprenant notamment la mise au point d'indicateurs de sécurité « nationaux ».
- 51 Ensuite, aux termes de l'article 10, paragraphes 3 et 4, de ladite directive, c'est « l'autorité de sécurité de l'État membre » où l'entreprise ferroviaire établit ses activités en premier lieu ou prévoit d'exploiter des services de transport ferroviaire supplémentaires qui accorde les certifications requises.
- 52 Enfin, conformément à l'article 18 de la directive 2004/49, l'autorité de sécurité publie, chaque année, un rapport annuel concernant ses activités au cours de l'année précédente, lequel comporte notamment, aux termes du point a) de cet article, un « inventaire, par État membre », des indicateurs de sécurité communs définis dans l'annexe I de cette directive.
- 53 Il peut encore être souligné que l'interprétation fondée sur le libellé des dispositions en cause, rappelée au point 48 du présent arrêt, trouve également appui dans les travaux législatifs ayant précédé tant l'adoption de la directive 2004/49 que celle de la directive 2007/59.
- 54 Ainsi, d'une part, l'exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité [COM(2002) 21 final], qui a précédé l'adoption de la directive 2004/49, énonçait, dans sa section consacrée aux autorités de sécurité nationales, que, « [e]n vertu des directives actuellement en vigueur, la réglementation de la sécurité peut être assurée par divers organismes. [...] À long terme, ceci n'est pas compatible avec l'exécution de tâches de contrôle de la sécurité. Une réglementation équitable et transparente exige l'égalité de traitement de tous les acteurs du secteur sous le contrôle d'une autorité publique. [...] Pour faciliter la coordination

au niveau européen de la réglementation de la sécurité, il est nécessaire d'établir des structures harmonisées dans tous les États membres. [...] Pour la même raison, il est important de concentrer au sein d'un seul organe toutes les fonctions cruciales de contrôle de la sécurité, telles que l'adoption de règles de sécurité juridiquement contraignantes ».

- 55 D'autre part, l'exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté [COM(2004) 142 final], qui a précédé l'adoption de la directive 2007/59, indique que le choix de désigner l'autorité de sécurité en tant qu'autorité en charge de l'émission de la licence a été fait « [a]fin d'assurer la plus grande cohérence au cadre législatif mis en place au niveau communautaire en matière de sécurité dans le domaine ferroviaire ».
- 56 Il convient enfin de souligner que l'interprétation retenue au point 48 du présent arrêt apparaît conforme à l'objectif poursuivi par la directive 2004/49. En effet, comme il a été relevé au point 54 du présent arrêt, cette directive vise, notamment, à concentrer au sein d'un seul organe les fonctions essentielles de contrôle de la sécurité ferroviaire, cette concentration permettant d'assurer, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ladite directive, le développement et l'amélioration de la sécurité dans les chemins de fer.
- 57 Les arguments avancés par la République d'Autriche pour contester l'interprétation des dispositions en cause figurant aux points 44 à 55 du présent arrêt ne sauraient être retenus.
- 58 Premièrement, force est de constater que la circonstance, relevée par la République d'Autriche, que plusieurs dispositions des directives 2004/49 et 2007/59 évoquent, sous la forme plurielle, les « autorités de sécurité » et les « autorités compétentes » des États membres ne saurait être décisive, de telles dispositions se référant manifestement, de manière collective, à de telles autorités dans les différents États membres de l'Union. Tel est ainsi le cas, d'une part, du considérant 22 de la directive 2004/49, qui se réfère à la nécessité « d'établir dans tous les États membres des autorités nationales chargées de réglementer et contrôler la sécurité ferroviaire », ou encore de l'annexe I de cette directive, qui mentionne des « [i]ndicateurs de sécurité communs à notifier par les autorités de sécurité », lesquels font l'objet, conformément à l'article 18 de ladite directive, d'un inventaire, « par État membre ». D'autre part, en ce qui concerne les dispositions de la directive 2007/59, le considérant 17 de celle-ci se réfère aux « autorités compétentes des États membres », tandis que son considérant 19 renvoie, de manière générique, aux autorités de sécurité instituées par la directive 2004/49. De même, les articles 1<sup>er</sup>, 5 et 22 de la directive 2007/59 se limitent à mentionner les tâches incombant aux « autorités compétentes des États membres » et aux « autorités compétentes ».
- 59 Deuxièmement, la circonstance, invoquée par la République d'Autriche, que le législateur de l'Union aurait pris le soin de préciser, dans d'autres instruments de droit dérivé, le caractère « unique » des autorités devant être instituées en application de ces instruments, est dépourvue de toute pertinence aux fins de l'interprétation des directives 2004/49 et 2007/59.
- 60 Troisièmement, s'agissant de l'argument tiré des principes d'autonomie institutionnelle des États membres, de proportionnalité et de subsidiarité, il suffit de constater que, s'il résulte certes de l'article 288 TFUE que les États membres, lors de la transposition d'une directive, disposent 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 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 (voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, point 49 et jurisprudence citée).



- 61 Dans ces conditions, l'autonomie institutionnelle dont jouissent les États membres dans l'organisation et la structuration des autorités de régulation instituées en application d'une directive doit être exercée dans le plein respect des objectifs et des obligations fixés par celle-ci (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).
- 62 Or, ainsi qu'il ressort des points 44 à 55 du présent arrêt, l'obligation, pour chaque État membre, de désigner une autorité de sécurité unique, aux fins de la directive 2004/49, laquelle doit être considérée comme l'« autorité compétente », au sens de l'article 3, sous a), de la directive 2007/59, résulte des dispositions en cause de ces directives.
- 63 Compte tenu d'une telle obligation, est dépourvue de pertinence, en l'espèce, la circonstance que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH soit, comme le soutient la République d'Autriche, subordonnée au Ministre. En effet, à supposer que tel soit le cas, un telle relation de subordination entre deux entités dotées d'une personnalité juridique distincte ne saurait permettre d'assurer une transposition correcte de l'obligation rappelée au point précédent du présent arrêt.
- 64 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu d'accueillir le recours de la Commission et de constater que, en désignant comme « autorité compétente », aux fins de la directive 2007/59, une autorité autre que l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, sous a), de la directive 2007/59.

### Sur les dépens

- 65 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 66 La Commission ayant conclu à la condamnation de la République d'Autriche et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux de la Commission.

Par ces motifs, la Cour (dixième chambre) déclare et arrête :

- 1) **En désignant comme « autorité compétente », aux fins de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, une autorité autre que l'autorité de sécurité visée à l'article 16 de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire), la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, sous a), de la directive 2007/59.**
- 2) **La République d'Autriche est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux de la Commission européenne.**

Signatures