



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

9 septembre 2021 *

« Renvoi préjudiciel – Transports ferroviaires – Directive 2012/34/UE – Articles 32 et 56 – Tarification de l’infrastructure ferroviaire – Indépendance du gestionnaire de l’infrastructure – Fonctions de l’organisme de contrôle – Notion de “compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire” – Droit exclusif sur un segment ferroviaire – Opérateur de service public »

Dans l’affaire C-144/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par l’administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie), par décision du 26 mars 2020, parvenue à la Cour le 27 mars 2020, dans la procédure

AS « LatRailNet »,

VAS « Latvijas dzelzceļš »

contre

Valsts dzelzceļa administrācija,

LA COUR (cinquième chambre),

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

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

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour VAS « Latvijas dzelzceļš », par M^e D. Driče, advokāte,
- pour la Valsts dzelzceļa administrācija, par MM. J. Zālītis, J. Zicāns et J. Iesalnieks,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. F. Sclafani, avvocato dello Stato,

* Langue de procédure : le letton.

– pour la Commission européenne, initialement par MM. I. Naglis et W. Mölls ainsi que par M^{me} C. Vrignon, puis par M^{me} C. Vrignon, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 25 mars 2021,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 32, paragraphe 1, et de l’article 56, paragraphe 2, 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).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant AS « LatRailNet » et VAS « Latvijas dzelzceļš » (ci-après « LD ») à la Valsts dzelzceļa administrācija (Administration nationale des chemins de fer, Lettonie) au sujet de la contestation de deux actes pris par cette dernière, respectivement, le 27 juin 2018 et le 7 novembre 2018.

Le cadre juridique

La directive 2012/34

- 3 Les considérants 19 et 76 de la directive 2012/34 énoncent :

« (19) Le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route[, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1)] autorise les États membres et les autorités locales à attribuer des contrats de service public qui peuvent comporter des droits exclusifs pour l’exploitation de certains services. Il est donc nécessaire de veiller à la cohérence entre les dispositions de ce règlement et le principe de l’ouverture à la concurrence pour les services internationaux de transport de voyageurs.

[...]

(76) La gestion efficace et l’utilisation équitable et non discriminatoire de l’infrastructure ferroviaire exigent la mise en place d’un organisme de contrôle chargé de surveiller l’application des règles de la présente directive et d’agir comme organisme de recours, sans préjudice de la possibilité d’un contrôle juridictionnel. Cet organisme de contrôle devrait être habilité à assortir ses demandes d’informations et ses décisions de sanctions. »
- 4 L’article 4 de la directive 2012/34, intitulé « Indépendance des entreprises ferroviaires et des gestionnaires de l’infrastructure », dispose, à son paragraphe 2 :

« Tout en respectant le cadre de tarification et de répartition et les règles spécifiques établies par les États membres, le gestionnaire de l’infrastructure est responsable de son organisation, de sa gestion et de son contrôle interne. »

5 L'article 7 de cette directive, intitulé « Indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure », dispose :

« 1. Les États membres veillent à ce que les fonctions essentielles en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure soient confiées à des entités ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Quelles que soient les structures organisationnelles, cet objectif est atteint d'une manière probante.

Les fonctions essentielles sont :

- a) l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels ; et
- b) l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et le recouvrement des redevances, sans préjudice de l'article 29, paragraphe 1.

Les États membres peuvent toutefois confier aux entreprises ferroviaires ou à toute autre entité la responsabilité de contribuer au développement de l'infrastructure ferroviaire, par exemple par l'investissement, l'entretien et le financement.

[...] »

6 La section 2 du chapitre IV de la directive 2012/34, intitulée « Tarification de l'infrastructure et des services », regroupe les articles 29 à 37 de cette directive.

7 L'article 29 de ladite directive, intitulé « Établissement et recouvrement des redevances », prévoit :

« 1. Les États membres mettent en place un cadre pour la tarification, tout en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4.

Sous réserve de cette condition, les États membres établissent également des règles de tarification spécifiques ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure.

Les États membres veillent à ce que les documents de référence du réseau contiennent le cadre de tarification et les règles de tarification ou renvoient à un site internet sur lequel le cadre de tarification et les règles de tarification sont publiés.

Le gestionnaire de l'infrastructure détermine et perçoit la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification établis.

Sans préjudice de l'indépendance de gestion prévue à l'article 4 et pour autant que ce droit ait été directement conféré par le droit constitutionnel avant [le] 15 décembre 2010, le Parlement national peut avoir le droit d'examiner et, au besoin, de revoir le niveau des tarifs fixés par le gestionnaire de l'infrastructure. Un tel réexamen assure que les redevances sont conformes à la présente directive ainsi qu'au cadre de tarification et aux règles de tarification établis.

2. Sauf en cas d'arrangements particuliers en application de l'article 32, paragraphe 3, le gestionnaire de l'infrastructure veille à ce que le système de tarification en vigueur soit fondé sur les mêmes principes sur l'ensemble de son réseau.

[...] »

- 8 L'article 31 de la même directive, intitulé « Principes de tarification », dispose, à son paragraphe 5, deuxième alinéa :

« Sur la base de l'expérience acquise par les gestionnaires d'infrastructures, les entreprises ferroviaires, les organismes de contrôle et les autorités compétentes, et compte tenu des systèmes existants en matière de différenciation en fonction du bruit, la Commission adopte des mesures d'exécution déterminant les modalités à suivre pour l'application des redevances correspondant au coût des effets du bruit, y compris en ce qui concerne leur durée d'application, et permettant que les redevances d'infrastructure soient différenciées pour tenir compte, le cas échéant, de la sensibilité de la zone touchée, eu égard notamment à la taille de la population concernée et à la composition des trains ayant une incidence sur le niveau des émissions sonores. Ces actes d'exécution sont adoptés selon la procédure d'examen visée à l'article 62, paragraphe 3. Ils ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre entreprises ferroviaires ni nuire à la compétitivité générale du secteur ferroviaire. »

- 9 L'article 32 de la directive 2012/34, intitulé « Exceptions aux principes de tarification », dispose, à son paragraphe 1 et à son paragraphe 4, quatrième alinéa :

« 1. Un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires.

Le niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête.

Avant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques, en considérant au moins les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, point 1, et en retenant les plus pertinentes. La liste des segments de marché définis par les gestionnaires de l'infrastructure contient au moins les trois segments suivants : services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers.

Les gestionnaires de l'infrastructure peuvent procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés.

Les segments de marché sur lesquels les entreprises ferroviaires n'interviennent pas actuellement mais peuvent fournir des services durant la période de validité du système de tarification sont également définis. Pour ces segments de marché, le gestionnaire de l'infrastructure n'introduit pas de majoration dans le système de tarification.

La liste des segments de marché est publiée dans le document de référence du réseau et fait l'objet d'une révision au moins tous les cinq ans. L'organisme de contrôle visé à l'article 55 contrôle cette liste conformément à l'article 56.

[...]

4. [...]

Avant le 16 juin 2015 et après une étude d'impact, la Commission adopte des mesures définissant les modalités à suivre pour mettre en place cette différenciation de la redevance d'utilisation de l'infrastructure, selon un calendrier compatible avec le plan de déploiement européen [du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS)], mis en place conformément à la décision 2009/561/CE [de la Commission, du 22 juillet 2009, modifiant la décision 2006/679/CE relative à la spécification technique d'interopérabilité concernant le sous-système contrôle-commande et signalisation du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO 2009, L 194, p. 60)], et en veillant à ce que cela n'entraîne aucun changement du montant global des recettes réalisées par le gestionnaire de l'infrastructure. Ces mesures d'exécution adaptent les modalités de différenciation aux trains qui assurent des services locaux et régionaux sur un tronçon limité des corridors ferroviaires définis dans la décision 2009/561/CE. Ces actes d'exécution sont adoptés selon la procédure d'examen visée à l'article 62, paragraphe 3. Ils ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre entreprises ferroviaires ni nuire à la compétitivité globale du secteur ferroviaire. »

10 L'article 56 de la directive 2012/34, intitulé « Fonctions de l'organisme de contrôle », prévoit :

« 1. Sans préjudice de l'article 46, paragraphe 6, un candidat peut saisir l'organisme de contrôle dès lors qu'il estime être victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice, notamment pour introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire ou l'exploitant d'une installation de service en ce qui concerne :

- a) le document de référence du réseau dans ses versions provisoire et définitive ;
- b) les critères exposés dans ce document ;
- c) la procédure de répartition et ses résultats ;
- d) le système de tarification ;
- e) le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure qu'il est ou pourrait être tenu d'acquitter ;
- f) les dispositions en matière d'accès conformément aux articles 10 à 13 ;
- g) l'accès aux services et leur tarification conformément à l'article 13.

2. Sans préjudice des compétences des autorités nationales de concurrence pour assurer la concurrence sur le marché des services ferroviaires, l'organisme de contrôle est habilité à assurer le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires et, en particulier, à contrôler le paragraphe 1, points a) à g), de sa propre initiative en vue de prévenir toute discrimination à l'égard des candidats. Il vérifie notamment si le document de référence du réseau contient des clauses discriminatoires ou octroie au gestionnaire de l'infrastructure des pouvoirs discrétionnaires pouvant être utilisés à des fins de discrimination à l'égard des candidats.

[...]

6. L'organisme de contrôle veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre IV, section 2, et non discriminatoires. Les négociations entre les candidats et un gestionnaire de l'infrastructure

concernant le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure ne sont autorisées que si elles ont lieu sous l'égide de l'organisme de contrôle. L'organisme de contrôle intervient immédiatement si les négociations sont susceptibles de contrevenir aux dispositions du présent chapitre.

[...] »

Le règlement n° 1370/2007

11 L'article 2 du règlement n° 1370/2007, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

e) "obligation de service public", l'exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ;

f) "droit exclusif", droit habilitant un opérateur de service public à exploiter certains services publics de transport de voyageurs sur une ligne, un réseau ou dans une zone donnés, à l'exclusion de tout autre opérateur de service public ;

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

12 Le 30 juin 2017, LatRailNet a, en tant qu'entité chargée d'exercer les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/34, approuvé le système de tarification du segment de marché des services de transport de voyageurs fournis en vertu d'un contrat de service public, en lui appliquant un critère de valeur fixé à 1, soit l'indice de majoration maximal, alors que le critère applicable aux autres segments était déterminé sur la base d'une expertise.

13 Le 27 juin 2018, l'Administration nationale des chemins de fer, en tant qu'organisme de contrôle, au sens de l'article 55 de la directive 2012/34, a adopté une décision aux termes de laquelle elle a imposé à LatRailNet de modifier le système de tarification applicable aux services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public (ci-après la « première décision litigieuse »).

14 Cette décision est motivée par le fait que la directive 2012/34 prévoirait que les majorations ne sont applicables que lorsque le marché le permet et conformément à la règle selon laquelle les redevances d'utilisation de l'infrastructure ne doivent pas empêcher l'utilisation des infrastructures ferroviaires publiques pour des segments de marché susceptibles de couvrir au moins les coûts directs. Selon l'Administration nationale des chemins de fer, cela impliquerait que l'application de la majoration et la détermination de son montant fassent l'objet d'une évaluation de la compétitivité et de la rentabilité du segment du marché concerné.

- 15 Le dispositif de la première décision litigieuse indique que le système de tarification devrait établir des critères d'évaluation des majorations applicables au segment du marché des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, à l'exclusion des dépenses prévues par le budget de l'État ou les budgets des collectivités locales que les transporteurs de passagers ne sont pas en mesure de couvrir par leurs propres recettes de transport.
- 16 Le 26 juillet 2018, LatRailNet a saisi l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) d'un recours tendant à l'annulation de cette décision.
- 17 À l'appui de ce recours, LatRailNet a fait valoir que l'Administration nationale des chemins de fer avait outrepassé ses pouvoirs d'organisme de contrôle en ce qu'elle avait imposé une modification du système de tarification et indiqué le contenu précis à y inclure, alors que seule l'entité chargée d'exercer les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire dispose d'une telle compétence.
- 18 Le 21 août 2018, LatRailNet a modifié le système de tarification en prévoyant que, dans le segment des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, le taux de majoration serait également fixé sur la base d'une expertise.
- 19 Le 20 septembre 2018, LD a, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, formé un recours contre les modifications apportées au système de tarification devant l'Administration nationale des chemins de fer, laquelle a rejeté ce recours par une décision du 7 novembre 2018 (ci-après la « seconde décision litigieuse »).
- 20 LD a formé, devant l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district), un recours contre la seconde décision litigieuse et cette juridiction a joint la procédure concernant la demande d'annulation de la première décision litigieuse et celle relative à la seconde décision litigieuse.
- 21 LD a, en substance, fait valoir que l'Administration nationale des chemins de fer ne disposait pas, en tant qu'organisme de contrôle, de la compétence pour modifier le système de tarification, dans la mesure où sa compétence est liée à l'existence d'une discrimination en lien avec le système de tarification.
- 22 Tel ne serait pas le cas dans l'affaire en cause au principal, dès lors que la compagnie ferroviaire concernée s'est vu octroyer le droit exclusif de fournir des services de transport public sur des lignes ferroviaires interurbaines jusqu'au 30 juin 2031 et que l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34, qui a pour objet de garantir une compétitivité optimale, n'a pas vocation à s'appliquer à des segments de marché sur lesquels il n'y a pas de concurrence.
- 23 L'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) souligne que l'article 56 de la directive 2012/34 prévoit que l'organisme de contrôle agit de sa propre initiative, en vue de prévenir toute discrimination entre candidats, ce qui aurait d'ailleurs été confirmé par une jurisprudence constante de la Cour.
- 24 En outre, les articles 4 et 7 de cette directive établiraient l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure et ses fonctions essentielles, ce qui aurait amené la Cour à juger qu'un tel gestionnaire doit disposer d'une certaine marge de manœuvre lui permettant d'adopter à tout le moins des décisions comportant des choix et des appréciations relatives aux facteurs sur la base desquels est effectué le calcul.

- 25 L'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) relève également que l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 prévoit que l'application des majorations pour des segments de marché spécifiques doit être évaluée en tenant compte notamment des effets de ces majorations sur le segment du marché des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, en tenant compte, par conséquent, de la compétitivité de ce segment. De plus, si le considérant 19 de cette directive se réfère aux segments de marché fournis en vertu d'un contrat de service public, ladite directive ne prévoirait pas d'exception à l'évaluation de compétitivité pour ce type de segment de marché.
- 26 Ladite juridiction considère que, en vertu de l'article 32, paragraphe 1, et de l'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34, l'organisme de contrôle ne peut agir de sa propre initiative que pour prévenir toute discrimination à l'égard des candidats et que, lorsqu'il détermine le montant des majorations pour le segment du marché des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, il doit notamment examiner la compétitivité de ce segment.
- 27 Toutefois, cette juridiction éprouve des doutes quant à cette interprétation.
- 28 C'est dans ces conditions que l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34 doit-il être interprété en ce sens qu'il confère à l'organisme de contrôle le pouvoir d'adopter, de sa propre initiative, une décision imposant à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire visées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/34 d'apporter certaines modifications aux règles (système) de tarification de l'infrastructure qui n'impliquent aucune discrimination à l'égard des candidats ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'organisme de contrôle est-il habilité, par une telle décision, à fixer les conditions que ces modifications doivent prévoir, notamment en imposant une obligation d'exclure des critères de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure les dépenses prévues par le budget de l'État ou les budgets des collectivités locales que les transporteurs de passagers ne sont pas en mesure de couvrir par leurs recettes de transport ?
- 3) L'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 doit-il être interprété en ce sens que l'obligation qu'impose ce paragraphe aux États membres de garantir une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire, lors de la détermination des majorations applicables aux redevances d'utilisation de l'infrastructure, concerne également la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les segments de marché sans concurrence, au motif notamment que, dans le segment de marché concerné, le transport n'est assuré que par une seule entreprise ferroviaire qui s'est vu accorder le droit exclusif prévu à l'article 2, sous f), du règlement n° 1370/2007 pour opérer sur ce segment de marché ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 29 Alors que la première question ne porte que sur l'interprétation de l'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge de renvoi une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi et, dans cette optique, il lui incombe de reformuler les questions. Afin de fournir une telle réponse utile, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 27 janvier 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, points 22 et 23 ainsi que jurisprudence citée).
- 30 En application de cette jurisprudence, il convient de constater que, aux fins de répondre à cette question, il doit être tenu compte également des autres fonctions de l'organisme de contrôle prévues à l'article 56 de ladite directive, notamment, des paragraphes 6 et 9 de cet article 56.
- 31 Par conséquent, il y a lieu de reformuler la première question comme visant, en substance, à savoir si l'article 56 de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'il confère à l'organisme de contrôle le pouvoir d'adopter de sa propre initiative une décision imposant à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, visées à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, d'apporter certaines modifications au système de tarification de l'infrastructure, alors qu'il n'implique pas une discrimination à l'égard des candidats.
- 32 Il y a lieu, d'une part, de relever que la première phrase du paragraphe 6 de cet article 56 dispose que « [l]'organisme de contrôle veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre IV, section 2, et non discriminatoires ».
- 33 Or, ce chapitre IV, section 2, de la directive 2012/34 contient des règles relatives à la tarification et aux redevances.
- 34 Il ressort, par conséquent, de l'article 56, paragraphe 6, de cette directive que l'organisme de contrôle est compétent pour apprécier la conformité des redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure aux dispositions de ladite directive sans que ce contrôle soit limité à l'appréciation du caractère éventuellement discriminatoire de ces redevances.
- 35 D'autre part, il résulte de l'article 56, paragraphe 9, de la directive 2012/34 que l'organisme de contrôle, le cas échéant, prend de sa propre initiative les mesures appropriées pour corriger toute discrimination à l'égard des candidats, toute distorsion du marché et toute autre évolution indésirable sur ces marchés, notamment eu égard au paragraphe 1, sous a) à g), de cet article 56. Or, dès lors que le paragraphe 1, sous d), dudit article 56 vise précisément le système de tarification, ledit article 56, paragraphe 9, octroie en conséquence à l'organisme de contrôle la possibilité de contrôler d'office, dans le cadre d'un tel système de tarification, toute éventuelle infraction aux dispositions de la directive 2012/34 et non uniquement celles qui seraient liées à des situations de discrimination entre candidats.
- 36 Cette conclusion est corroborée par le considérant 76 de la directive 2012/34 qui énonce, notamment, d'une manière générale, que l'organisme de contrôle est chargé de surveiller l'application des règles fixées par cette directive.

- 37 Par ailleurs, ce pouvoir de l'organisme de contrôle n'est pas subordonné à l'introduction d'une plainte ou d'un recours et peut, ainsi, être exercé d'office.
- 38 Par conséquent, il convient de répondre à la première question que l'article 56 de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'il confère à l'organisme de contrôle le pouvoir d'adopter, de sa propre initiative, une décision imposant à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, visées à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, d'apporter certaines modifications au système de tarification de l'infrastructure, alors qu'il n'implique pas une discrimination à l'égard des candidats.

Sur la deuxième question

- 39 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 56 de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'un organisme de contrôle, en imposant des modifications à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, peut fixer des conditions que ces modifications doivent prévoir et, concrètement, s'il peut imposer d'exclure des critères de fixation de redevances d'utilisation de l'infrastructure les dépenses prévues par le budget de l'État ou par les budgets des collectivités locales, que les entreprises ferroviaires de passagers ne sont pas en mesure de couvrir par leurs recettes de transport.
- 40 Il convient de faire observer que cette question comprend deux parties. La juridiction de renvoi, d'une part, demande si sa décision peut imposer, en général, un contenu déterminé de la modification exigée et, d'autre part, identifie concrètement une mesure spécifique et demande si cette mesure peut être imposée.
- 41 Il convient de relever que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO 2001, L 75, p. 29), contenait des dispositions qui, comme celles de l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2012/34, ainsi que celles de l'article 4, paragraphe 2, de celle-ci, auquel cet article 29, paragraphe 1, renvoie, visaient l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. À cet égard, la Cour a itérativement jugé que, afin de garantir une telle indépendance, le gestionnaire de l'infrastructure doit, dans le cadre de la tarification tel que défini par les États membres, disposer d'une certaine marge de manœuvre pour la détermination du montant des redevances de manière à lui permettre d'en faire usage en tant qu'instrument de gestion (voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2013, Commission/République tchèque, C-545/10, EU:C:2013:509, point 35 et jurisprudence citée).
- 42 Cette indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire dans la détermination du montant des redevances a été reconnue par la Cour tant dans les relations de ce gestionnaire avec l'État membre concerné (arrêts du 28 février 2013, Commission/Espagne, C-483/10, EU:C:2013:114, point 44, ainsi que du 3 octobre 2013, Commission/Italie, C-369/11, EU:C:2013:636, points 45 et 46), que dans celles existant entre ledit gestionnaire et les entreprises ferroviaires (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 2013, Commission/Hongrie, C-473/10, EU:C:2013:113, point 79).

- 43 Si une telle indépendance du gestionnaire vaut également à l'endroit de l'organisme de contrôle, il importe, toutefois, de souligner que ladite indépendance s'apprécie à la lumière des équilibres que le législateur de l'Union a entendu établir entre le gestionnaire de l'infrastructure, notamment dans l'exercice de ses fonctions essentielles visées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/34, et les autres entités auxquelles cette directive attribue des compétences.
- 44 Ainsi, la Cour a jugé que l'article 29, paragraphe 1, de cette directive établit une répartition des compétences entre les États membres et le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne les systèmes de tarification. En effet, il revient aux États membres d'établir un cadre pour la tarification, tandis que la détermination de la redevance et son recouvrement incombent, en principe, au gestionnaire de l'infrastructure (voir, par analogie, arrêt du 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, point 78 et jurisprudence citée).
- 45 De même, ainsi qu'il ressort de la réponse à la première question, le contrôle de légalité que l'article 56 de la directive 2012/34 a attribué à l'organisme de contrôle relève de la répartition des compétences prévue par cette directive entre cet organisme de contrôle et le gestionnaire de l'infrastructure. Dès lors, il ne saurait être considéré que l'exercice de ce contrôle de légalité par l'organisme de contrôle porte atteinte à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure que ladite directive garantit (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, Commission/Italie, C-369/11, EU:C:2013:636, point 46). Ainsi, au titre de cet exercice, l'organisme de contrôle est habilité à indiquer à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire les modifications devant être apportées au système de tarification aux fins de remédier aux incompatibilités de ce système avec les exigences prévues par la directive 2012/34.
- 46 Toutefois, à cet égard, les décisions de l'organisme de contrôle ne peuvent être fondées que sur la violation des dispositions de la section 2 du chapitre IV de la directive 2012/34 ou du principe de non-discrimination. L'organisme de contrôle n'est pas habilité à contraindre l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire à se soumettre à son appréciation d'opportunité, dès lors que, ce faisant, l'organisme de contrôle porterait atteinte à la marge de manœuvre dont ce gestionnaire doit disposer, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 du présent arrêt.
- 47 Il convient, par conséquent, de répondre à la première partie de la deuxième question que l'article 56 de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens que les conditions à introduire dans un système de tarification que l'organisme de contrôle est habilité à imposer à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire doivent être motivées par la violation de la directive 2012/34 et se limiter à remédier à des situations d'incompatibilité et ne peuvent comporter des appréciations d'opportunité de cet organisme, portant atteinte à la marge de manœuvre de ce gestionnaire.
- 48 Par la seconde partie de la deuxième question, la juridiction de renvoi vise un élément concret et spécifique de la tarification que l'organisme de contrôle est éventuellement habilité à imposer.
- 49 Il convient de relever que la demande de décision préjudicielle ne contient aucune information concernant la nature des dépenses prévues par le budget de l'État ou le budget des collectivités locales, qui seraient exclues des critères de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure. En tout état de cause, la compensation de service public accordée à une entreprise ferroviaire ne peut pas être considérée comme une redevance d'utilisation de l'infrastructure.

- 50 En vertu de l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2012/34, les États membres mettent en place un cadre pour la tarification, tout en respectant l'indépendance de gestion de l'infrastructure. Sous réserve de cette condition, les États membres établissent également des règles de tarification spécifique ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure.
- 51 Le dossier dont dispose la Cour ne contient aucune information selon laquelle l'État membre concerné aurait établi de telles règles de tarification spécifique. Il apparaît, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que cette responsabilité a été confiée à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire.
- 52 Dans cette situation, les relations entre l'organisme de contrôle et l'entreprise exerçant ces fonctions essentielles sont déterminées par les principes exposés au point 47 du présent arrêt.
- 53 Dans ces conditions, la réponse à la seconde partie de la deuxième question ne nécessite pas une interprétation supplémentaire de ces principes, mais exige qu'ils soient appliqués par le juge national.
- 54 La Cour a déjà jugé qu'il importe de rappeler que « l'article 267 TFUE est fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, dans le cadre de laquelle il incombe à la Cour d'interpréter le droit de l'Union et à la juridiction de renvoi d'appliquer ce droit ainsi interprété aux faits en cause au principal » (ordonnance du 19 décembre 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, non publiée, EU:C:2019:1108, point 20 et jurisprudence citée).
- 55 Par conséquent, il n'y a pas lieu, pour la Cour, de répondre à la seconde partie de la deuxième question.

Sur la troisième question

- 56 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, y compris en ce qui concerne le critère de compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire, à l'égard de segments du marché ferroviaire sans concurrence, notamment lorsqu'ils sont exploités par un opérateur de service public qui, en vertu d'un contrat de service public, s'est vu octroyer un droit exclusif, au sens de l'article 2, sous f), du règlement n° 1370/2007.
- 57 Il convient de relever, ainsi que l'a en substance relevé M. l'avocat général aux points 38 à 44 de ses conclusions, que la notion de « compétitivité », visée à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34, se distingue de celle de « concurrence » et que les dispositions dans lesquelles s'insère le premier de ces termes doivent être interprétées en tenant compte de cette spécificité.
- 58 Cette distinction ressort du libellé des dispositions de la directive 2012/34. En effet, le terme « compétitivité » est, au chapitre IV de cette directive, consacré à la tarification de l'infrastructure ferroviaire et à la répartition des capacités de cette infrastructure, utilisé, d'une part, à l'article 31, paragraphe 5, deuxième alinéa, de cette directive, qui prévoit que les actes d'exécution adoptés par la Commission déterminant les modalités à suivre pour l'application des redevances correspondant au coût des effets du bruit « ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre entreprises ferroviaires ni nuire à la compétitivité générale du secteur ferroviaire », et, d'autre part, à l'article 32, paragraphe 4, quatrième alinéa, qui prévoit que les actes d'exécution définissant les modalités à suivre pour mettre en place une différenciation de la

redevance d'utilisation de l'infrastructure « ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre entreprises ferroviaires ni nuire à la compétitivité globale du secteur ferroviaire ».

- 59 Dès lors, cette notion de « compétitivité » se rapporte non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la compétitivité du secteur ferroviaire, considéré par rapport aux autres modes de transport.
- 60 Il s'ensuit que la prise en compte de la « compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire », telle que prévue à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34, s'applique également aux segments de marché sans concurrence, notamment lorsque le segment concerné est exploité par un opérateur de service public qui, en vertu d'un contrat de service public, s'est vu octroyer un droit exclusif, au sens de l'article 2, sous f), du règlement n° 1370/2007.
- 61 Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par le fait que l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2012/34 prévoit expressément que la liste des segments de marché établie par les gestionnaires de l'infrastructure pour permettre l'évaluation de la pertinence des majorations de tarification doit tenir compte des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, lequel, ainsi que le précise le considérant 19 de cette directive, peut, en application du règlement n° 1370/2007 « comporter des droits exclusifs pour l'exploitation de certains services ».
- 62 À cet égard, ainsi que M. l'avocat général l'a en substance relevé aux points 58 à 61 de ses conclusions, le fait qu'un opérateur de service public accomplit une obligation de service public, au sens de l'article 2, sous e), du règlement n° 1370/2007, et se voit octroyer à ce titre un droit exclusif sur un segment ferroviaire n'exclut pas que l'exploitation de ce segment puisse atteindre un certain degré de rentabilité qui donne ainsi lieu à l'application de majorations.
- 63 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que *l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, y compris en ce qui concerne le critère de compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire, à l'égard de segments du marché ferroviaire sans concurrence, notamment lorsqu'ils sont exploités par un opérateur de service public qui, en vertu d'un contrat de service public, s'est vu octroyer un droit exclusif, au sens de l'article 2, sous f), du règlement n° 1370/2007.*

Sur les dépens

- 64 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 56 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen, doit être interprété en ce sens qu'il confère à l'organisme de contrôle le pouvoir d'adopter, de sa propre initiative, une décision imposant à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles**

du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, visées à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, d'apporter certaines modifications au système de tarification de l'infrastructure, alors qu'il n'implique pas une discrimination à l'égard des candidats.

- 2) L'article 56 de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens que les conditions à introduire dans un système de tarification que l'organisme de contrôle est habilité à imposer à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire doivent être motivées par la violation de la directive 2012/34 et se limiter à remédier à des situations d'incompatibilité et ne peuvent comporter des appréciations d'opportunité de cet organisme, portant atteinte à la marge de manœuvre de ce gestionnaire.**
- 3) L'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, y compris en ce qui concerne le critère de compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire, à *l'égard de segments du marché ferroviaire sans concurrence, notamment lorsqu'ils sont exploités par un opérateur de service public qui, en vertu d'un contrat de service public, s'est vu octroyer un droit exclusif, au sens de l'article 2, sous f), du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.***

Signatures