Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 25 mars 2021 [1]

Affaire C-144/20

AS « LatRailNet »,
« Latvijas dzelzceļš » VAS
contre
Valsts dzelzceļa administrācija

[demande de décision préjudicielle formée par l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie)]

« Renvoi préjudiciel – Transports ferroviaires – Espace ferroviaire unique européen – Tarification de l'infrastructure ferroviaire – Directive 2012/34/UE – Article 32, paragraphe 1 – Redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales – Majorations – Conditions d'application de la majoration – Compétitivité – Capacité du marché à s'y prêter »

1. Le litige qui donne lieu au présent renvoi préjudiciel oppose AS LatRailNet (entité chargée d'exercer les fonctions essentielles de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire en Lettonie) [2] au Valsts dzelzceļa administrācija (organisme de contrôle du secteur ferroviaire, Lettonie) [3].

2. Le litige concerne les majorations perçues sur les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire dans le segment des transports de voyageurs par chemin de fer. La directive 2012/34/UE [4] permet, sous certaines conditions, que des majorations pour chaque segment de marché [5] s'ajoutent à ces redevances (dont le calcul ne doit prendre en compte que la compensation des coûts directs).

1 Langue originale : l'espagnol.

2 En réalité, conformément aux informations contenues dans le dossier, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique en Lettonie est VAS Latvijas dzelzceļš. Cependant, comme cette société est à la tête d'autres sociétés intégrées verticalement, dont LDZ CARGO, qui fournit des services de transport de fret et de transport international de passagers, Latvijas dzelzceļš ne peut pas exercer les fonctions essentielles de gestionnaire de l'infrastructure. Elle délègue ces fonctions à LatRailNet, une société appartenant également au groupe de Latvijas dzelzceļš.

3 Ci-après l'« organisme de contrôle ».

4 Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO 2012, L 343, p. 32). Cette directive a modifié partiellement, refondu et fusionné d'autres directives antérieures, dont 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).

5 Aux termes de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2012/34, la liste des segments de marché est définie par le gestionnaire de l'infrastructure, mais 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 ».

3. Le litige est né lorsque l'organisme de contrôle a enjoint à LatRailNet d'introduire certaines modifications dans la formule de calcul de la majoration applicable aux entreprises fournissant le service de transport de voyageurs par chemin de fer « dans le cadre d'un contrat de service public », à l'exclusion de tout autre opérateur [6].

4. Par son renvoi préjudiciel, la juridiction a quo demande que soit interprétée la directive 2012/34 : a) en ce qui concerne les pouvoirs de l'organisme de contrôle (première et deuxième questions) ; et b) en ce qui concerne la majoration sur les redevances, prévue à l'article 32, paragraphe 1, de cette directive (troisième question).

5. Sur demande de la Cour, les présentes conclusions ne porteront que sur la troisième question préjudicielle.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2012/34

6. L'article 31 de la directive 2012/34 (intitulé « Principes de tarification ») dispose :

« [...]

3. Sans préjudice des paragraphes 4 ou 5 du présent article ou de l'article 32, les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.

[...] »

7. Conformément à l'article 32 de la directive 2012/34 (intitulé « Exceptions aux principes de tarification ») :

« 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.

[6] En l'espèce, il s'agissait d'AS Pasažieru vilciens, société qui s'est vu attribuer, en exclusivité, la gestion des services de transport public sur les lignes ferroviaires régionales de Lettonie jusqu'en 2031. L'exploitation du service public en exclusivité, limitée à une ligne, un réseau ou une zone donnés, est autorisée par l'article 2, point f), du règlement (CE) nº 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) nº 1191/69 et (CEE) nº 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1).

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.

[...] »

2. Le règlement nº 1370/2007

8. L'article 2 du règlement nº 1370/2007 (intitulé « Définitions ») est libellé comme suit :

« 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 ;

g) "compensation de service public", tout avantage, notamment financier, octroyé, sur fonds publics, directement ou indirectement par une autorité compétente pendant la période de mise en œuvre d'une obligation de service public ou lié à cette période ;

[...] »

9. L'article 3 du règlement nº 1370/2007 (intitulé « Contrats de service public et règles générales ») prévoit :

« 1. Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public.

[...] »

B. Le droit letton : Dzelzceļa likums (loi sur les chemins de fer)

10. L'article 11 de la loi sur les chemins de fer dispose :

« (1) Après consultation des candidats et du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique, la personne chargée d'exercer les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique élabore et approuve un système de tarification en ce qui concerne l'ensemble des prestations minimales visées à l'article 12.[1], paragraphe 1, de la présente loi, et l'accès à l'infrastructure reliant les

installations de service, et le soumet au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique aux fins de son inclusion dans le document de référence du réseau. Sauf en cas d'arrangements particuliers en application de l'article 11.[1], paragraphe 10, de la loi sur les chemins de fer, la personne chargée d'exercer les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique veille à ce que le système de tarification concerné soit fondé sur les mêmes principes sur l'ensemble de son réseau et s'assure que ce système est appliqué de telle manière que les différents transporteurs effectuant des prestations de services de nature équivalente sur une partie similaire du marché soient soumis à des redevances équivalentes et non discriminatoires.

(2) Les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales [...] et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont fixées sur la base du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire [...] »

11. L'article 11.[1] de la loi sur les chemins de fer prévoit ce qui suit :

« (1) Afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique, et si le marché s'y prête, la personne chargée d'exercer les fonctions essentielles dudit gestionnaire peut appliquer des majorations sur la redevance perçue pour l'ensemble des prestations minimales visées à l'article 12.[1], paragraphe 1, de cette même loi, et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service.

(2) Avant d'appliquer les majorations, la personne chargée d'exercer les fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique évalue leur pertinence, au moins pour les segments de marché suivants, et choisit les plus pertinentes :

1) transport de personnes et de marchandises.

[...]

(7) Les majorations sont appliquées sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des chemins de fer et en respectant les gains de productivité réalisés par les transporteurs. Le niveau des redevances n'exclut pas l'utilisation des infrastructures ferroviaires publiques par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter les coûts directs, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête. »

II. Les faits et la question préjudicielle

12. Le 30 juin 2017, dans l'exercice des fonctions essentielles de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire[7], LatRailNet a approuvé le système de tarification en cause dans le litige.

13. Le montant de la majoration dans chaque segment de marché a été déterminé sur la base d'une formule dont les composantes comprennent notamment le coefficient de pondération du marché « mcb_s ».

[7] L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/34 désigne comme fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure « 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 [...] l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et le recouvrement des redevances [...] ».

14. Ce coefficient peut osciller entre une valeur de 0 (auquel cas aucune majoration n'est appliquée au segment de marché concerné) et une valeur de 1 (qui implique l'ajout de la majoration maximale).

15. Trois facteurs ou critères d'évaluation, appelés C_s, V_s et S_s, interviennent dans la détermination du coefficient « mcb_s ». Le critère le plus élevé détermine la valeur du coefficient « mcb_s ».

16. Selon le modèle adopté par LatRailNet pour le segment de marché des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public [8], la valeur du critère S_s était égale à 1. En revanche, dans d'autres segments de marché, cette valeur serait établie sur le fondement d'une évaluation d'expert.

17. Ce modèle est conçu de telle manière que les critères C_s et V_s sont indifférents, même si leur valeur est égale à 0. En effet, dès lors que la valeur de S_s pour le segment de marché du transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public est fixée à 1, le coefficient de pondération du marché « mcb_s » passe automatiquement à 1, sans qu'il soit nécessaire d'évaluer la situation du marché.

18. Le 27 juin 2018, l'organisme de contrôle a annulé le système de tarification mis en place par LatRailNet et lui a ordonné de l'adapter en ce qui concerne la majoration applicable au segment de marché des services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public.

19. Le 26 juillet 2018, LatRailNet a saisi l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) d'un recours contre la décision de l'organisme de contrôle, qu'elle considérait invalide pour les raisons suivantes :

– Dans la mesure où Pasažieru vilciens exerce le droit exclusif de fournir des services de transport public sur des lignes ferroviaires régionales interurbaines, il n'y a pas de concurrence dans la fourniture de ces services.

– Il n'est pas possible pour l'organisme de contrôle d'assurer le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires lorsqu'un segment de ce marché (celui relatif à la fourniture de services de transport public de passagers dans le cadre d'un contrat de service public en exclusivité) n'est pas ouvert à la concurrence.

– Cette même absence de concurrence a pour effet d'empêcher le gestionnaire de l'infrastructure d'« évaluer la compétitivité et la rentabilité du segment de marché concerné avant d'appliquer la majoration et d'en déterminer le montant » [9].

20. Latvijas Dzelzceļš, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire publique lettone, est intervenue dans la procédure au principal de deux façons :

– d'une part, le 5 décembre 2018, elle a introduit un recours en annulation contre la décision de l'organisme de contrôle du 7 novembre 2018, par laquelle ce dernier indiquait qu'elle n'était pas fondée à contester le système de tarification ;

[8] Voir précisément la section II de l'annexe 3, intitulée « Critères quantitatifs pour la fixation des majorations applicables aux segments de marché spécifiques », point 3.

[9] Voir point 3, troisième paragraphe, in fine, de la décision de renvoi.

– d'autre part, elle a été invitée par la juridiction de renvoi (par décision du 13 novembre 2018) à participer en tant que tiers intéressé à la procédure engagée par LatRailNet.

21. Le 5 février 2019, la juridiction de renvoi a joint les deux procédures contentieuses administratives.

22. Dans son argumentation, Latvijas dzelzceļš « estime qu'il est possible de fixer une valeur maximale pour le critère S_s, car Pasažieru vilciens, représentant seule le segment de marché du transport de passagers, qui verse la redevance d'utilisation de l'infrastructure [...], était également protégée contre tout préjudice susceptible de résulter de la détermination d'une telle redevance » [10].

23. Dans ces conditions, l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, entre autres, la question préjudicielle suivante [11] :

« 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 ? »

III. La procédure devant la Cour

24. La décision de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 27 mars 2020.

25. Des observations écrites ont été présentées par Latvijas dzelzceļš, l'organisme de contrôle, le gouvernement italien et la Commission européenne. La Cour a estimé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience.

IV. Appréciation

26. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la possibilité pour les États membres de percevoir des « majorations [...] tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire » aux termes de l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 s'applique lorsque, dans un segment de marché donné, le transport de voyageurs est assuré par un seul opérateur ferroviaire en régime d'exclusivité.

[10] Voir point 4, troisième paragraphe, de la décision de renvoi.

[11] Selon le point 6, paragraphe 5, de la décision de renvoi, la demande de décision préjudicielle a été présentée à l'initiative de Latvijas dzelzceļš.

A. Redevances et majorations dans le financement du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire

27. Afin de définir les termes du débat, il convient de rappeler que, parmi les services à fournir aux entreprises ferroviaires conformément à l'annexe II de la directive 2012/34, figurent :

– Les services compris dans l'ensemble des prestations minimales visées au point 1 de cette annexe.

– Les services visés aux points 2, 3 et 4 de ladite annexe, qui correspondent respectivement aux installations de service, aux prestations complémentaires et aux prestations connexes.

28. L'article 13 de la directive 2012/34 énonce les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent accéder aux différents services.

– S'agissant de l'ensemble des prestations minimales, les gestionnaires de l'infrastructure doivent fournir celles-ci de manière non discriminatoire (paragraphe 1 de cet article).

– Quant aux installations de service, ce sont les exploitants de ces installations qui fournissent aux entreprises ferroviaires un « accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures » (paragraphe 2 dudit article).

29. La directive 2012/34 prévoit le paiement de redevances d'utilisation tant de l'infrastructure ferroviaire que des installations de service. Aux termes de l'article 31, paragraphe 1, de cette directive, ces redevances sont versées respectivement au gestionnaire de l'infrastructure et à l'exploitant d'installation de service, qui les affectent au financement de leurs activités conformément aux critères suivants :

– Pour l'ensemble des prestations minimales, les redevances « sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire » (article 31, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 2012/34).

– Pour les installations de service, la redevance ne dépasse pas le coût de la fourniture du service *majoré d'un bénéfice raisonnable* (article 31, paragraphe 7, de la directive 2012/34).

30. Le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est donc financé [12], entre autres [13], par les recettes tirées de la redevance d'utilisation de l'infrastructure facturée aux entreprises utilisatrices. Rien n'empêche qu'il reçoive également un financement de l'État [14].

[12] L'article 8, paragraphe 2, de la directive 2012/34 donne aux États membres la liberté d'« accorder au gestionnaire de l'infrastructure un financement compatible avec ses fonctions [...], la dimension de l'infrastructure et les besoins financiers, notamment pour couvrir des investissements nouveaux. Les États membres peuvent décider de financer ces investissements par des moyens autres que le financement direct par l'État ».

[13] L'article 8, paragraphe 4, de la directive 2012/34, en évoquant les comptes du gestionnaire de l'infrastructure, mentionne « les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'État, y compris, le cas échéant, les avances de l'État ».

[14] Latvijas dzelzceļš fait valoir que le fait de recourir au financement de l'État porterait atteinte à son indépendance en tant que gestionnaire de l'infrastructure, car cela la placerait dans une position de demandeur vis-à-vis de l'État (point 32 de ses observations). Il n'en est rien : la possibilité prévue dans la directive 2012/34 de percevoir des fonds publics implique, par définition, que l'indépendance au sens de l'article 4 de cette directive ne soit pas affectée.

31. La réglementation de cette source de revenus, tirés de redevances et de majorations, figure aux articles 31 et 32 de la directive 2012/34 [15], lesquels prévoient, en résumé, ce qui suit :

– La règle générale, conformément à l'article 31, paragraphe 3, de cette directive, est que les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service soient égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire (coûts directs) [16].

– À titre exceptionnel, en vertu de l'article 32, paragraphe 1, de ladite directive, il est possible d'ajouter des *majorations* afin de « procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure » (au-delà des coûts directs). Il ne pourra en aller ainsi que « si le marché s'y prête [...] tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire ». Leur introduction doit se faire sur la base de « principes efficaces, transparents et non discriminatoires ».

32. Selon ce système, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire peut *répercuter* les coûts directs sur les redevances ferroviaires. En revanche, il n'est autorisé à introduire de majorations pour recouvrer les autres coûts que si le marché s'y prête et que la compétitivité optimale des segments de marché concernés est garantie.

33. La troisième question préjudicielle porte, précisément, sur les conditions devant régir la fixation de la majoration.

B. Conditions d'introduction de la majoration

34. Conformément à la directive 2012/34, lors de la fixation des majorations, le gestionnaire de l'infrastructure doit tenir compte des caractéristiques spécifiques du segment de marché en question. La principale condition pour les instaurer est, je le répète, que « le marché s'y prête » [17].

35. Toutefois, la juridiction de renvoi concentre son attention sur la notion de « compétitivité » figurant à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34. À cet égard, elle souligne que :

– Le segment de marché pour lequel la majoration litigieuse est appliquée est celui du transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public exécuté par une seule entreprise ferroviaire en régime d'exclusivité.

– On pourrait soutenir qu'en l'absence de concurrence sur ce segment de marché, l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 ne serait pas applicable, puisqu'il n'est pas nécessaire de garantir la « compétitivité optimale » sur ce segment.

[15] L'article 8, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la directive 2012/34 fixe comme « objectif éventuel, à long terme », la couverture des coûts par les utilisateurs lorsque le transport ferroviaire est en mesure de concurrencer d'autres modes à l'intérieur du cadre de tarification défini aux articles 31 et 32 de cette directive.

[16] Voir le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission, du 12 juin 2015, concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire (JO 2015, L 148, p. 17).

[17] Conformément à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34, le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. De même, le niveau des redevances n'exclut pas l'utilisation des infrastructures par certains 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.

36. Cette approche est en partie conforme à celle du gestionnaire letton de l'infrastructure ferroviaire. En effet, Latvijas dzelzceļš fait valoir que l'interprétation de l'article 32 de la directive 2012/34 a pour conséquence que l'absence de concurrence dans le segment du transport de voyageurs empêche eo ipso l'évaluation de sa compétitivité et de sa rentabilité [18].

37. En mettant l'accent sur le facteur de la compétitivité, on perd de vue que l'élément clé (le vrai centre de gravité) de la réglementation des exceptions aux principes de tarification, aux termes de l'article 32 de la directive 2012/34, n'est pas ce facteur, mais le fait que le marché concerné se prête aux majorations.

38. Toutefois, on doit s'interroger sur les implications, dans ce contexte, de la compétitivité visée à l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34. Plus concrètement, il convient de préciser si cette notion peut être assimilée à celle de la concurrence entre les entreprises ferroviaires.

39. L'article 31, paragraphe 5, deuxième alinéa, et l'article 32, paragraphe 4, quatrième alinéa, de la directive 2012/34 prévoient que « les actes d'exécution [que la Commission peut adopter] ne doivent pas entraîner de distorsion de la concurrence entre entreprises ferroviaires ni nuire à la compétitivité générale du secteur ferroviaire ».

40. Dans le même ordre d'idées, l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2012/34, comme je l'ai déjà indiqué dans les présentes conclusions, appelle également à ce que « le transport ferroviaire [soit] en mesure de concurrencer d'autres modes [de transport] ». Le considérant 5 de cette directive emploie une expression similaire en exigeant que les transports par chemin de fer soient « compétitifs par rapport aux autres modes de transport ».

41. Je pense que ces dispositions doivent servir de références pour distinguer, dans le contexte de la directive 2012/34, d'une part, la « concurrence » comme terrain de jeu sur lequel les entreprises ferroviaires doivent opérer et, d'autre part, la « compétitivité » du secteur ferroviaire ou de l'un de ses segments :

– Lorsque la directive 2012/34 fait référence à la *concurrence*, elle le fait en tant qu'expression de la concurrence qui doit exister *entre entreprises ferroviaires*, dans la fourniture de services ferroviaires ou sur les marchés du transport ferroviaire.

– En revanche, lorsque la directive 2012/34 fait référence à la *compétitivité*, elle emploie ce terme dans le sens d'une composante ou d'une caractéristique du secteur ferroviaire (ou des segments du marché ferroviaire), mais ne l'assimile pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires.

42. L'examen des différentes versions linguistiques de l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 [19] corrobore cette appréciation. La compétitivité que les gestionnaires d'infrastructures doivent garantir est celle que doit avoir le segment du transport ferroviaire (auquel la majoration sera appliquée) par rapport aux autres modes de transport alternatifs.

[18] Voir points 28 et 29 de ses observations écrites. Selon Latvijas dzelzceļš, dans le cas contraire, cela compromettrait la réalisation d'autres objectifs de cette directive, tels que la couverture des coûts de gestion de l'infrastructure. Cette circonstance justifierait, à son avis, d'appliquer un niveau de majoration maximal.

[19] Dans d'autres versions linguistiques, comme dans la version en langue espagnole, c'est le terme « competitividad », et non « competencia », qui apparaît. Ainsi, dans la version en langue française, c'est « compétitivité » et non « concurrence » ; dans la version en langue anglaise, c'est « competitiveness » et non « competition » ; en italien, c'est « competitività » et non « concorrenza » ; dans la version en langue portugaise, c'est « competitividade » et non « concorrência » ; ou encore, dans la version en langue allemande, c'est « Wettbewerbsfähigkeit » et non « Wettbewerb ».

43. Telle était également la ligne directrice qui avait inspiré la directive 2001/14, dont le considérant 39 indiquait que les États membres peuvent réclamer « si le marché s'y prête, [...] un taux de rentabilité » [20].

44. La compétitivité que la majoration doit respecter n'est donc pas une notion synonyme de celle de « concurrence entre les entreprises ferroviaires ». Ce que la majoration ne doit pas entraîner, c'est qu'un segment donné perde sa capacité à concurrencer des modes de transport différents (c'est-à-dire sa compétitivité). Dans le cas du transport de voyageurs par chemin de fer, cette capacité lui permettra de concurrencer le transport par voie aérienne, par route ou par d'autres moyens.

45. De ce point de vue, la majoration devrait évaluer la rentabilité du segment par rapport à d'autres modes de transport non ferroviaire. Les entreprises ferroviaires pourraient ainsi être tenues de payer la redevance ainsi que la majoration, à condition que cette dernière ne soit pas si élevée qu'elle les oblige à augmenter les tarifs au point de les rendre dissuasifs pour l'usager, qui choisirait d'utiliser ces autres modes de transport.

46. L'absence de concurrence entre les opérateurs ferroviaires n'empêche pas d'évaluer la compétitivité d'un segment du transport ferroviaire de voyageurs. Celui-ci peut être compétitif (par rapport à d'autres modes de transport), même s'il est exploité par une seule entreprise ferroviaire [21].

47. Il est vrai que le système de tarification pourrait avoir un impact négatif sur la *concurrence* entre entreprises ferroviaires. Les fonctions de l'organisme de contrôle incluent, pour cette raison, celle de faire obstacle à une éventuelle tarification anticoncurrentielle (subventions croisées, pratiques d'éviction et tarifs excessifs), pouvant être imputée aux majorations [22]. Cependant, il s'agit là d'un aspect du problème qui est absent du présent renvoi préjudiciel, lequel porte sur les conditions requises pour l'application des majorations.

48. En résumé, si l'objectif visant au recouvrement *total* des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure, au-delà des coûts directs, autorise, en principe, l'application de majorations, cette possibilité n'est offerte que « si le marché s'y prête ».

49. Le fait que le marché *s'y prête* implique, à son tour, parmi d'autres facteurs, que la majoration ne détériore pas la compétitivité du segment ferroviaire concerné [23]. En particulier, si les entreprises de transport de voyageurs par chemin de fer n'avaient pas la capacité de supporter le

[20] « Le niveau général de recouvrement des coûts par le biais d'une tarification de l'infrastructure a des répercussions sur le niveau des contributions publiques. Les États membres peuvent réclamer, pour le recouvrement des coûts, des niveaux de tarification différents, y compris, si le marché s'y prête, des majorations ou un taux de rentabilité [...] » L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/14 contenait une disposition équivalente à celle qui est l'objet de l'interprétation dans le cadre du présent renvoi.

[21] Tel pourrait être le cas si le prix ou la durée d'un même trajet, ou des facteurs similaires, le rendaient plus attractif que d'autres moyens de transport.

[22] Conformément à l'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34, l'organisme de contrôle est habilité à assurer le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires, y compris lorsqu'il peut être affecté par le système de tarification visé au paragraphe 1, point d), de cet article. Voir également l'article 56, paragraphe 12, de la directive 2012/34, lu conjointement avec son annexe VIII, point 2, c).

[23] On retrouve cette ligne directrice dans la récente proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la pandémie de COVID-19 [COM(2020) 260 final]. Lorsqu'il fait référence aux majorations, l'exposé des motifs indique que « l'article 32 [de la directive 2012/34] autorise les États membres à prévoir la perception de majorations établies en fonction de la capacité de paiement des différents segments du marché ferroviaire. En tant que tel, ce principe implique que les majorations peuvent être sujettes à des fluctuations et sont susceptibles de diminuer si la capacité de paiement du segment de marché considéré diminue ».

paiement de la majoration parce que ses répercussions sur le prix final à payer par les usagers les décourageraient d'utiliser leurs services, cela pourrait compromettre la « compétitivité optimale » de ce segment.

50. Cette approche ne méconnaît pas les objectifs de la directive 2012/34, contrairement à ce que soutient Latvijas dzelzceļš, puisque le recouvrement, par des majorations, des coûts (autres que les coûts directs) supportés par le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas inconditionnel, mais soumis aux critères, déjà analysés, de l'article 32, paragraphe 1, de cette directive.

51. La thèse défendue par Latvijas dzelzceļš (la majoration inférieure à son niveau maximal empêcherait le gestionnaire de l'infrastructure de recouvrer *la totalité* des coûts) [24] fait table rase des exigences que la directive 2012/34 a fixées dans ce domaine.

C. Majorations et fourniture du service dans le cadre d'un contrat de service public

52. Aux termes de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2012/34, « 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 ». L'un des segments pour lesquels une telle évaluation est obligatoire est celui des « services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public ».

53. La lecture de cet article révèle donc que rien ne s'oppose, en principe, à l'application de majorations sur les redevances facturées aux entreprises ferroviaires lorsqu'elles gèrent le transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public.

54. Le règlement nº 1370/2007 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. Cette possibilité – et la disposition correspondante – est également mentionnée dans le considérant 19 de la directive 2012/34, qui appelle à interpréter cette directive de manière cohérente avec le règlement nº 1370/2007.

55. Le règlement nº 1370/2007 conçoit le contrat de service public comme un outil permettant de garantir la fourniture de services de transports terrestres de voyageurs « représentant une nécessité d'intérêt économique général » dans les cas qui « n'offrent pas de possibilité d'exploitation commerciale » [25].

56. Les mécanismes permettant à l'autorité compétente de rétribuer l'opérateur de service public sont, selon l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 1370/2007, l'octroi d'un « droit exclusif et/ou d'une compensation » [26].

57. L'article 2, point f), du règlement nº 1370/2007 définit le « droit exclusif » comme le « 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 ».

[24] Voir point 32 de ses observations écrites.

[25] Voir considérant 5 de ce règlement.

[26] Il ressort de la décision de renvoi que Pasažieru vilciens s'est vu octroyer l'exploitation exclusive du service et une compensation.

58. Les obligations de service public produisent normalement leurs effets dans un contexte d'absence de rentabilité économique, à laquelle s'ajoutent les raisons d'intérêt général qui les justifient. L'opérateur qui assume ces obligations ne le ferait pas (ou ne les assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions) s'il considérait uniquement son propre intérêt commercial [27].

59. Selon ce modèle, l'entreprise ferroviaire exploite le service public de transport de voyageurs et paie les redevances respectivement au gestionnaire ferroviaire et à l'exploitant de l'installation de service. En contrepartie, cette entreprise perçoit les recettes tirées de l'exploitation (c'est-à-dire la vente de billets) et, le cas échéant, une compensation pour la fourniture du service public.

60. Cela étant, je suis d'accord avec la Commission [28] pour dire que l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 ne cesse pas de s'appliquer lorsqu'une entreprise ferroviaire a conclu un contrat lui conférant le droit d'exploiter certains services publics de transport de voyageurs à l'exclusion de tout autre opérateur.

61. En théorie, rien ne s'oppose à ce que les entreprises ferroviaires gérant le transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public atteignent une certaine rentabilité. Dans une telle situation, le gestionnaire de l'infrastructure, après avoir évalué cette rentabilité, peut leur appliquer la majoration, en plus de la redevance, si les autres conditions de l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34 sont remplies.

62. En tout état de cause, comme je l'ai déjà indiqué, l'appréciation de la rentabilité du segment requiert une évaluation minutieuse. C'est pourquoi l'accord de LatRailNet du 21 août 2018, adopté en exécution de la décision de l'organisme de contrôle, indique que « [l]a valeur du critère S_S est établie, pour tous les segments du marché, sur la base d'une évaluation d'expert » [29].

63. De cette manière, le régime du segment de marché du transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public est aligné sur celui des autres segments pour lesquels la même mesure était déjà établie [30].

D. Calcul de la majoration et financement par des fonds publics

64. Ceux qui ont présenté des observations écrites dans le cadre du présent renvoi préjudiciel se sont prononcés, dans un sens ou dans un autre, sur le contenu de la décision de l'organisme de contrôle [31] relatif aux éléments du financement public qui devaient être exclus de la base de calcul des majorations [32].

[27] Voir article 2, point e), du règlement nº 1370/2007.

[28] Voir points 38 et 39 de ses observations écrites.

[29] Voir point 5 de la décision de renvoi.

[30] Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la différence de traitement dans le système de tarification est suffisamment justifiée et respecte le principe selon lequel les majorations ne sont pas discriminatoires.

[31] Plus précisément, l'organisme de réglementation a ordonné à LatRailNet d'exclure les dépenses déjà prévues par le budget de l'État ou les budgets des administrations locales que les transporteurs de voyageurs ne peuvent pas couvrir avec les recettes de transport.

[32] L'organisme de contrôle explique les raisons qui l'ont conduit à adopter cette partie de sa décision (points 6 à 9 de ses observations écrites). La Commission partage l'avis de l'organisme de contrôle concernant « l'obligation d'exclure la compensation de service public du calcul à effectuer au titre de l'article 32, paragraphe 1, de la directive [2012/34] » (point 44 de ses observations écrites). Latvijas dzelzceļš s'oppose à cette exclusion (point 6.2 de ses observations écrites).

65. Je ne conteste pas que cette question présente un intérêt pour les parties au litige, mais il n'en reste pas moins que la juridiction de renvoi ne l'évoque pas dans sa troisième question préjudicielle. Ni dans le libellé de cette dernière, ni dans l'argumentation justifiant la saisine [33], cette juridiction n'exprime de doute à cet égard, de sorte que la Cour n'a pas besoin d'intervenir dans ce débat.

V. Conclusion

66. À la lumière de ce qui précède, je suggère de répondre à la troisième question préjudicielle posée par l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) en ces termes :

L'article 32, paragraphe 1, 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 que, dès lors que les conditions requises par cette disposition sont remplies, rien ne s'oppose à l'application de majorations sur les redevances d'utilisation de l'infrastructure à une entreprise ferroviaire qui s'est vu accorder un droit exclusif pour gérer le transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public.

[33] Voir points 9 à 13 de la décision de renvoi.