Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

28 février 2013 *

«Manquement d'État — Développement de chemins de fer communautaires — Répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire — Tarification de l'infrastructure ferroviaire — Directives 91/440/CEE et 2001/14/CE — Transposition incomplète»

Dans l'affaire C-473/10,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 29 septembre 2010,

Commission européenne, représentée par MM. H. Støvlbæk, B. Simon et A. Sipos, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Hongrie, représentée par MM. M. Fehér et G. Koós ainsi que par M^me^ K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek et T. Müller ainsi que par M^me^ J. Očková, en qualité d'agents,

République de Pologne, représentée par MM. M. Szpunar et B. Majczyna ainsi que par M^me^ M. Laszuk, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits, J.-J. Kasel et M^me^ M. Berger, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M^me^ C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 mai 2012,

* Langue de procédure: le hongrois.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 septembre 2012,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer:

— à l'article 6, paragraphe 3, et à l'annexe II de la directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237, p. 25), telle que modifiée par la directive 2006/103/CE du Conseil, du 20 novembre 2006 (JO L 363, p. 344, ci-après la «directive 91/440»), et

— aux articles 4, paragraphe 2, 14, paragraphe 2, 6, paragraphes 1 et 2, 7, paragraphe 3, 8, paragraphe 1, et 11 de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire (JO L 75, p. 29), telle que modifiée par la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007 (JO L 315, p. 44, ci-après la «directive 2001/14»),

la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 L'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 prévoit:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les fonctions essentielles en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, qui sont énumérées à l'annexe II, sont confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Quelles que soient les structures organisationnelles, cet objectif doit être atteint d'une manière probante.

Les États membres peuvent, toutefois, confier aux entreprises ferroviaires ou à toute autre entité la perception des redevances et la responsabilité de la gestion des infrastructures, par exemple, tels que, l'entretien et le financement.»

3 La liste de fonctions essentielles visées audit article 6, paragraphe 3, figurant à l'annexe II de la directive 91/440, est libellée comme suit:

— «préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licence aux entreprises ferroviaires, y compris l'octroi de licences individuelles,

— 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,

— adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure,

— contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services.»

4 Les considérants 11, 15 et 20 de la directive 2001/14 sont libellés comme suit:

«(11) Il y a lieu que les systèmes de tarification et de répartition des capacités assurent à toutes les entreprises un accès égal et non discriminatoire et s'efforcent, dans la mesure du possible, de répondre aux besoins de tous les utilisateurs et de tous les types de trafic et ce, de manière équitable et non discriminatoire.

[...]

(15) Il est souhaitable que les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure soient encouragés à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.

[...]

(20) Il est souhaitable de laisser une certaine marge de manœuvre aux gestionnaire d'infrastructure afin de permettre une utilisation plus efficace du réseau de l'infrastructure.»

5 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/14 dispose:

«1. Les États membres mettent en place un cadre pour la tarification, mais en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4 de la directive 91/440/CEE.

Sous réserve de ladite condition d'indépendance de gestion, les États membres établissent également des règles de tarification spécifiques ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure. La détermination de la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure et son recouvrement incombent au gestionnaire de l'infrastructure.

2. Si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, les fonctions décrites dans le présent chapitre, autres que celles de recouvrement des redevances, sont assumées par un organisme de tarification qui est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel.»

6 Aux termes de l'article 6, paragraphes 1, premier alinéa, et 2, de ladite directive:

«1. Les États membres définissent les conditions appropriées, comprenant, le cas échéant, des paiements ex ante, pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales et le financement par l'État et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure.

[…]

2. Le gestionnaire de l'infrastructure est, tout en respectant les exigences en matière de sécurité, et en maintenant et en améliorant la qualité de services de l'infrastructure, encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès.»

7 L'article 7, paragraphe 3, de la même directive prévoit:

«Sans préjudice des dispositions des paragraphes 4 ou 5 ou de l'article 8, les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et l'accès par le réseau aux infrastructures de services sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.»

8 L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/14 est libellé comme suit:

«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, en particulier pour le transport ferroviaire international de marchandises. Le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires.

Le niveau des redevances ne doit cependant pas exclure 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.»

9 L'article 14, paragraphe 2, de ladite directive dispose:

«Si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, les fonctions visées au paragraphe 1 et décrites au présent chapitre sont assumées par un organisme de répartition qui est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel.»

Le droit hongrois

10 La loi XCV de 1993 relative aux chemins de fer a établi, en 2004, un organisme indépendant des entreprises ferroviaires, le Vasúti Pályakapacitás-elosztó Szervezet Kft. (ci-après le «VPE»).

11 Conformément à l'article 62 de la loi CLXXXIII de 2005 sur le transport par chemin de fer (2005 évi CLXXXIII törveny a vasúti közlekedésröl, *Magyar Közlöny* 2005/172, ci-après la «loi sur le transport ferroviaire»), les fonctions d'allocation des sillons et d'établissement des redevances sont effectuées par le VPE.

12 L'article 28, paragraphe 1, de la loi sur le transport ferroviaire est ainsi libellé:

«Au nom de l'État, le ministre s'engage par contrat – en accord avec le ministre responsable du budget – à financer les dépenses reconnues justifiées supportées dans le cadre de la gestion du réseau par l'entreprise ferroviaire chargée de la gestion du réseau ferroviaire national et de ses dépendances ainsi que des voies ferrées régionales et de leurs dépendances qui ne sont pas couvertes par la redevance d'accès au réseau ni par les autres opérations de cette entreprise. Les termes dudit contrat doivent être fixés de manière à encourager le gestionnaire du réseau à réduire ses frais de gestion ainsi que les redevances d'accès au réseau, sans nuire pour autant à la sécurité du transport ni à la qualité du service.»

13 L'article 31, paragraphe 2, sous b), de la même loi prévoit que «dans l'intérêt de la sécurité du trafic ferroviaire […], le gestionnaire de l'infrastructure – jusqu'à la cessation de la situation de danger – a le droit de fermer les voies ferrées, ou les tronçons de voie ferrée, menacés par ce danger, ainsi que de supprimer les sillons ferroviaires octroyés sur les tronçons concernés, en informant, lorsque cette fermeture affecte un passage à niveau, l'administration en charge de la route concernée».

14 L'article 55, paragraphe 8, de ladite loi prévoit:

«Si, selon toute prévision, les redevances d'accès au réseau ne couvrent pas tous les coûts et dépenses justifiés du gestionnaire de l'infrastructure librement accessible, la redevance au titre des services définis à l'article 54, paragraphes 1 et 3 à 5, peut faire l'objet d'une majoration générale ne pouvant être supérieure à ce qui est nécessaire pour couvrir tous les coûts et dépenses justifiés, laquelle

majoration tient compte des gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires, de l'exigence d'une utilisation efficace de l'infrastructure, de la compétitivité du transit ferroviaire international, du principe de transparence et de l'égalité de traitement.»

15 Le règlement nº 83/2007 (X.6) GKM-PM concerne le cadre du régime des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire et les règles fondamentales de l'établissement de la redevance d'accès à l'infrastructure (*Magyar Közlöny* 2007/134).

16 Le règlement nº 101/2007 (XX.22) GKM relatif aux modalités de l'accès ouvert aux infrastructures ferroviaires (*Magyar Közlöny* 2007/181) dispose à son article 23, paragraphe 1:

«Lorsqu'un gestionnaire d'infrastructure a supprimé un sillon ferroviaire en application de l'article 31, paragraphe 2, sous b), de la [loi sur le transport ferroviaire], l'organisme responsable de l'allocation des capacités offre, à la demande de l'intéressé, un autre sillon ferroviaire choisi parmi les capacités disponibles.»

17 Le VPE publie un règlement d'exploitation du réseau (Hálózati Üzletszabályzat) chaque année. Le règlement d'exploitation du réseau 2009-2010 prévoit à son point 4.3, paragraphe 9:

«Le [VPE] informe de ses décisions de répartition des capacités les bénéficiaires concernés, les gestionnaires de l'infrastructure et l'organe gestionnaire des chemins de fer.»

18 À son point 4.8.1, intitulé «Principes directeurs du rétablissement de la circulation normale», ce même règlement d'exploitation du réseau énonce:

«a) En cas de non-respect du programme et de l'horaire normal, l'organe directeur du gestionnaire de l'infrastructure est tenu de prendre des mesures aptes à mettre fin aux perturbations et à rétablir le trafic conforme au programme et à l'horaire. […]

b) Les bénéficiaires de l'accès au réseau disposent en permanence d'une personne de contact habilitée à prendre des décisions ou de leur propre organe directeur, que l'organe directeur du gestionnaire de l'infrastructure informe en cas de perturbation ou de danger et dont les besoins sont pris en considération pour le rétablissement des conditions normales d'exploitation.

c) Force majeure et autres circonstances extraordinaires imprévisibles:

— Le gestionnaire de l'infrastructure est tenu, en cas de perturbations de la circulation ferroviaire occasionnées par des défaillances techniques ou des accidents, de tout mettre en œuvre pour le rétablissement des conditions normales d'exploitation. À cette fin, il doit élaborer un plan d'urgence, lequel inclut les organismes devant être informés en cas d'accidents graves ou de perturbations graves survenues dans la circulation ferroviaire.

— À la demande du gestionnaire du réseau, l'entreprise ferroviaire commerciale est tenue, moyennant remboursement, de mettre à disposition les moyens jugés les plus appropriés aux fins du prompt rétablissement des conditions normales d'exploitation.

— Le gestionnaire de l'infrastructure peut, en cas de danger rendant momentanément inutilisable le réseau ferroviaire et en en informant les intéressés, supprimer des sillons ferroviaires attribués pour la durée nécessaire au rétablissement de la situation. À la demande de l'intéressé, le [VPE] lui offre, pour cette durée, un autre sillon ferroviaire choisi parmi les capacités disponibles.»

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

19 Par lettre du 26 janvier 2008, la Commission a mis la Hongrie en demeure de lui présenter ses observations quant au non-respect des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440, ainsi que des articles 4, paragraphe 2, 14, paragraphe 2, 3, 6, paragraphes 1 et 2 à 5, 7, paragraphe 3, 8, 11 et 30, paragraphe 3, de la directive 2001/14.

20 Par lettre du 22 août 2008, la Hongrie a répondu à cette mise en demeure. Cette lettre fut complétée par d'autres courriers, notamment celui du 10 juin 2009.

21 Par lettre du 8 octobre 2009, la Commission a adressé à la Hongrie un avis motivé dans lequel elle a constaté que cette dernière n'avait pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440, ainsi que des articles 4, paragraphe 2, 14, paragraphe 2, 6, paragraphes 1 et 2, 7, paragraphe 3, 8, paragraphe 1, et 11 de la directive 2001/14. La Commission a invité cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci

22 Par lettre du 16 décembre 2009, la Hongrie a répondu à l'avis motivé et a contesté le manquement reproché par la Commission.

23 N'étant pas satisfaite de la réponse de la Hongrie, la Commission a décidé d'introduire le présent recours, qui est fondé sur cinq griefs.

24 Par ordonnance du président de la Cour du 15 février 2011, la République tchèque, la République de Lettonie et la République de Pologne ont été admises à intervenir au soutien des conclusions de la Hongrie. Par ordonnance du président de la Cour du 4 avril 2011, la République italienne a été admise à intervenir au soutien des mêmes conclusions sur le fondement de l'article 93, paragraphe 7, du règlement de procédure de la Cour dans sa version applicable à la date de cette ordonnance. La République italienne et la République de Lettonie n'ont pas déposé d'observations écrites et n'ont pas non plus participé à la procédure orale.

25 Par acte déposé au greffe de la Cour le 6 juin 2012, la Commission a déclaré qu'elle se désistait du cinquième grief de son recours, tiré de la violation de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2001/14, relatif à l'établissement d'un système d'amélioration des performances du réseau ferroviaire.

Sur le recours

Sur le premier grief, relatif à l'indépendance de la fonction d'allocation des sillons ferroviaires

Argumentations des parties

26 La Commission fait valoir que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, une entreprise ferroviaire ne peut pas prendre de décision en matière d'allocation de sillons, dès lors que la répartition des sillons est une fonction fondamentale en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure qui est visée à l'annexe II de la même directive et à l'exercice de laquelle l'exigence d'indépendance est applicable. La répartition des capacités de l'infrastructure devrait par conséquent revenir à un organisme de répartition indépendant.

27 Or, la gestion du trafic relèverait de l'allocation de sillons et devrait être assurée en Hongrie par le VPE, qui est un organisme indépendant des entreprises ferroviaires, et non pas par la MÁV Zrt. (ci-après la «MÁV») et la GySEV Zrt. (ci-après la «GySEV») qui sont des entreprises ferroviaires ainsi que les gestionnaires de l'infrastructure.

28 La Commission fait valoir, d'une part, que le gestionnaire du trafic doit être mis au courant des décisions de répartition des capacités pour pouvoir s'acquitter de cette gestion. Si, en Hongrie, les gestionnaires de l'infrastructure, la MÁV et la GySEV, sont informés, conformément au règlement d'exploitation du réseau, de toute décision d'attribution de capacités concernant leurs concurrents, ils deviendraient ainsi essentiellement partie prenante dans ce processus de répartition des capacités.

29 La Commission estime en outre qu'une entreprise ferroviaire qui s'occupe de la gestion du trafic en retire un avantage concurrentiel dans la mesure où, pour pouvoir s'acquitter des tâches inhérentes à une telle gestion, cette entreprise doit nécessairement avoir une connaissance détaillée des services offerts par les entreprises ferroviaires, du volume des prestations et des horaires. Or, il serait contraire aux articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 qu'une entreprise ferroviaire, quelle qu'elle soit, puisse avoir connaissance, au moyen de l'activité de gestion du trafic, de l'utilisation de l'infrastructure que font ses concurrents ou bien qu'elle puisse, dans certaines conditions, prendre des décisions concernant l'attribution des sillons ou la répartition des capacités de l'infrastructure.

30 D'autre part, selon la Commission, gérer le trafic implique, en cas de perturbation du service ou de danger, que le gestionnaire du trafic prenne les mesures nécessaires au rétablissement des conditions normales de circulation. Dans un tel cas, ce gestionnaire n'aurait d'autre choix que de s'écarter de l'horaire arrêté précédemment pour allouer de nouveau les sillons et la capacité de réseau disponibles. En Hongrie, il reviendrait aux deux gestionnaires de l'infrastructure de prendre les mesures destinées à remédier à la perturbation en prenant en considération les besoins des entreprises ferroviaires.

31 La Commission ne conteste pas le fait que, en situation ordinaire, le gestionnaire du trafic se borne à exécuter les décisions prises par le VPE, fait circuler les convois suivant les horaires et n'a pas d'influence sur les décisions de répartition des capacités ou d'allocation. En revanche, le fait que ce gestionnaire intervient localement afin de rétablir la circulation en cas de danger ou de perturbation implique, selon la Commission, qu'il prend des décisions relatives à l'allocation de sillons et qu'il dispose d'une liberté de décision à cet égard. La suppression d'un sillon serait aussi une intervention qui est une fonction fondamentale touchant à l'allocation des sillons au sens de l'annexe II de la directive 91/440.

32 S'agissant du rapport entre la gestion du trafic et la gestion de l'infrastructure, la Commission rappelle que l'exigence d'indépendance à laquelle est soumise l'allocation des sillons s'applique également lorsque cette allocation a lieu dans le cadre de la gestion du trafic. Celle-ci engloberait de nombreuses tâches manifestement sans rapport avec l'allocation de sillons, telles que la construction et l'entretien des voies ainsi que d'autres investissements, dont les entreprises ferroviaires pourraient se charger.

33 La Hongrie fait valoir que, selon l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, sont considérées comme des fonctions essentielles les activités expressément mentionnées à l'annexe II de celle-ci. Le second alinéa de ce paragraphe définirait de manière non exhaustive les fonctions qui, tout en pouvant être des activités au sens de cette annexe II ou se rattachant à ces dernières, peuvent être assurées par des entreprises ferroviaires.

34 La réglementation hongroise ne permettrait pas au gestionnaire du trafic de procéder à la redistribution des sillons, même en cas de danger ou de perturbation. Il reviendrait exclusivement au VPE, en tant qu'organisme indépendant, d'allouer les sillons et de répartir les capacités de l'infrastructure.

35 En effet, d'une part, la mission essentielle du gestionnaire du trafic serait d'exécuter les décisions de répartition des capacités et d'allocation des sillons adoptées par le VPE. Le gestionnaire du trafic ne disposerait pas d'un pouvoir de décision dans ce domaine et ne pourrait pas contrôler les sillons attribués ni les capacités. Dans le cadre du service de garde de 24 heures, le VPE serait en mesure de réceptionner et de traiter les demandes de sillons à n'importe quel moment de la journée.

36 D'autre part, en cas de danger ou de perturbation du service, le gestionnaire du trafic ne disposerait pas non plus du pouvoir de répartir les capacités. Dans ce cas, afin de rétablir une circulation normale, ce gestionnaire serait en mesure d'intervenir immédiatement et adopterait des mesures qui garantissent le plus rapidement possible l'utilisation d'un maximum de sillons et de capacités parmi ceux attribués par le VPE. Toutefois, dans le cas des sillons qui ne peuvent être remis en service malgré les mesures adoptées, le gestionnaire de l'infrastructure pourrait annuler un sillon. La Hongrie précise que la suppression de sillons ferroviaires n'est possible que lorsqu'un tronçon a été rendu momentanément inutilisable et que la circulation est de toute façon impossible, en raison de l'existence d'une situation de danger. Il s'agirait donc non pas d'une décision discrétionnaire d'interdiction d'utiliser une voie, mais d'une fermeture temporaire d'un tronçon ferroviaire pour des raisons de sécurité durant laquelle le VPE s'efforcerait de mettre un autre sillon ferroviaire à la disposition de l'entreprise ferroviaire concernée.

37 Selon ledit État membre, le rétablissement de la circulation normale des trains, qui comporte des mesures de nature technique et de sécurité ferroviaire, d'une part, et une nouvelle attribution des sillons ferroviaires qu'il revient au VPE d'exécuter, d'autre part, sont deux activités différentes.

38 Il s'ensuit, selon la Hongrie, que le gestionnaire du trafic n'a aucune influence sur la répartition des sillons ferroviaires, car celle-ci intervient en amont de la mise en circulation. Le gestionnaire de l'infrastructure a l'obligation de conclure un contrat qui est conforme au sillon alloué avec le bénéficiaire du droit d'accès et de faire circuler le train de celui-ci conformément à ce sillon, sous peine pour le gestionnaire de l'infrastructure de s'exposer à des conséquences juridiques prévues par le contrat. Par conséquent, le fait de prendre connaissance de décisions d'attribution de capacités, après que celles-ci ont été adoptées, n'équivaudrait pas à prendre une décision relative à l'allocation des sillons et ne permettrait pas non plus au gestionnaire de l'infrastructure d'en retirer un avantage concurrentiel.

39 Ledit État membre estime que la gestion du trafic relève davantage de la gestion de l'infrastructure, de sorte que distinguer ces deux activités serait irréaliste et s'opposerait à la mise en œuvre d'une bonne gestion du trafic. Le rapport étroit entre la gestion du trafic et la gestion de l'infrastructure serait, par ailleurs, indiqué dans la directive 91/440, dont l'article 3, deuxième tiret, dispose que peut faire partie des missions du gestionnaire de l'infrastructure la gestion des systèmes de régulation et de sécurité.

40 La République de Pologne fait valoir qu'elle partage l'argumentation de la Hongrie selon laquelle l'intervention éventuelle du gestionnaire de trafic en cas de perturbation du trafic ou de danger n'implique aucune nouvelle répartition des sillons. Il s'agirait d'adopter une réaction ad hoc, à laquelle seule serait préparée l'entité qui assure la gestion quotidienne du trafic ferroviaire.

41 La République de Pologne rappelle également que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 exige uniquement que soit atteint l'objectif d'un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure. Le considérant 11 de la directive 2001/14 se référerait à cet objectif. Or, selon cet État membre, la Commission n'a fourni aucun argument de fait ou de droit démontrant que la Hongrie n'a pas atteint cet objectif.

Appréciation de la Cour

42 Par son premier grief, la Commission reproche, en substance, à la législation hongroise de confier la gestion du trafic aux deux sociétés gestionnaires de l'infrastructure, à savoir la MÁV et la GySEV, qui sont également des entreprises ferroviaires, et non pas au VPE, qui est un organisme indépendant, dans la mesure où la gestion du trafic relève, en partie, selon elle, de l'allocation des sillons.

43 La Commission et la Hongrie s'opposent à cet égard sur la question de savoir si la gestion du trafic, et plus particulièrement en cas de perturbation de celui-ci et de danger, implique des décisions d'allocation de sillons et, dans l'affirmative, si cette gestion devrait alors être réservée à un organisme indépendant.

44 Il y a lieu de rappeler que la directive 91/440 a initié la libéralisation du transport ferroviaire en visant à assurer un accès équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires à l'infrastructure. Pour garantir un tel accès, l'article 6, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 91/440 a établi le principe de l'indépendance de l'organe chargé des fonctions essentielles, lesquelles sont énumérées à l'annexe II de cette directive.

45 Aux termes de cette annexe II, sont considérés comme des fonctions essentielles au sens dudit article 6, paragraphe 3, la préparation et l'adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires, 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, l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure et le contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services.

46 Force est de constater que, si ladite annexe II énumère en tant que fonction essentielle, devant être confiée à un organisme indépendant, l'adoption de décisions concernant la répartition des sillons, elle ne mentionne cependant aucunement la gestion du trafic. Si le législateur de l'Union avait entendu considérer celle-ci comme une fonction essentielle, il l'aurait indiqué expressément en faisant figurer cette fonction dans cette annexe.

47 Il y a également lieu de relever que l'objectif d'assurer à chaque entreprise ferroviaire des conditions d'accès équitables et non discriminatoires est rappelé au considérant 11 de la directive 2001/14. En vertu de ce considérant, les systèmes de tarification et de répartition des capacités assurent à toutes les entreprises un accès égal et non discriminatoire et s'efforcent, dans la mesure du possible, de répondre aux besoins de tous les utilisateurs et de tous les types de trafic, et ce de manière équitable et non discriminatoire.

48 La poursuite de cet objectif se traduit par le principe de l'indépendance de la fonction de répartition des capacités qui est consacré à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14. Cette disposition prévoit que, si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires, les fonctions visées au paragraphe 1 de ce même article et décrites au chapitre III de cette directive, intitulé «Répartition des capacités de l'infrastructure», doivent être assumées par un organisme de répartition indépendant des entreprises ferroviaires.

49 Au nombre des tâches qui sont décrites audit chapitre III et qui doivent être confiées à un organe indépendant, il y a lieu de mentionner notamment l'accomplissement des procédures de répartition des capacités, la coopération en vue d'une répartition efficace des capacités de l'infrastructure impliquant plusieurs réseaux, la programmation de l'horaire de service qui est établi une fois par année civile, l'attribution des sillons individuels ad hoc et la coordination des sillons demandés afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre ceux-ci. Par conséquent, sont considérées comme faisant partie de la fonction essentielle de répartition des capacités au sens des directives 91/440 et 2001/14 les activités de nature administrative qui concernent en substance la programmation, l'établissement de l'horaire de service et l'attribution de sillons individuels ad hoc.

50 L'article 2, sous l), de la directive 2001/14 définit le «sillon» comme la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné. L'attribution d'un sillon à une entreprise ferroviaire par son inclusion dans l'horaire de service ou par décision ad hoc conformément à l'article 23 de cette directive constitue, pour cette entreprise, le droit d'utiliser des capacités déterminées de l'infrastructure. Cette interprétation est corroborée par l'article 13, paragraphe 2, premier alinéa, de la même directive, qui se réfère au «droit d'utiliser des capacités déterminées de l'infrastructure sous forme de sillons».

51 Il s'ensuit que la gestion du trafic n'implique pas, à première vue, de prendre des décisions relatives à l'allocation de sillons, celles-ci se traduisant à l'égard d'une entreprise ferroviaire par l'octroi du droit d'utiliser des capacités de l'infrastructure ferroviaire par inclusion dans l'horaire de service ou par décisions individuelles ad hoc.

52 Il y a lieu de relever, en revanche, que, aux termes de l'article 2, sous h), de la directive 2001/14, la gestion de l'infrastructure peut également inclure la gestion des systèmes de contrôle et de sécurité de l'infrastructure.

53 Il convient d'ajouter que, si la gestion du trafic n'est pas définie par les directives 91/440 et 2001/14, l'annexe II, point 1, de cette dernière directive donne des indications à cet égard. En effet, cette disposition énumère l'ensemble des prestations minimales auxquelles les entreprises ferroviaires peuvent prétendre. Parmi celles-ci figurent notamment, à ce point 1, sous d), la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ainsi que, audit point 1, sous e), toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

54 Il s'ensuit que la gestion du trafic comprend des activités qui relèvent de la gestion de l'infrastructure et consiste non pas en l'adoption de décisions relatives à l'allocation de sillons, mais en la mise en œuvre ou en l'exécution de telles décisions. Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 59 de ses conclusions, la gestion du trafic constitue une activité visant à garantir l'exercice effectif, en toute sécurité, des droits d'utiliser des capacités du réseau sous la forme de sillons.

55 Il résulte des considérations qui précèdent que la gestion du trafic ne saurait être considérée comme une fonction essentielle devant être confiée à un organisme indépendant. Or, ainsi qu'il ressort de l'article 6, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 91/440, la responsabilité de la gestion des infrastructures en dehors des fonctions essentielles peut être confiée à des entreprises ferroviaires. La gestion du trafic peut donc être attribuée à un gestionnaire de l'infrastructure qui est aussi une entreprise ferroviaire, comme c'est le cas en Hongrie.

56 Cette constatation ne saurait être remise en cause par l'argument de la Commission selon lequel, en cas de perturbation du trafic ou de danger, l'adoption de mesures nécessaires au rétablissement des conditions normales de circulation, y compris la suppression de sillons, relève de l'allocation des sillons.

57 En effet, l'article 29 de la directive 2001/14 prévoit la possibilité d'adopter des mesures nécessaires destinées à répondre à une situation de perturbation de la circulation du fait d'une défaillance technique ou d'un accident ainsi qu'à une situation d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable.

58 Il y a lieu de relever, d'une part, que, si cette disposition se trouve dans le chapitre III de ladite directive qui concerne la répartition des capacités, elle ne figurait pas dans la proposition initiale de la directive de la Commission et qu'elle a été insérée dans la position commune (CE) n° 28/2000 du Conseil, du 28 mars 2000, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité

instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO C 178, p. 28).

59 Force est de constater, d'autre part, que cette disposition vise des mesures particulières et nécessaires à prendre en cas de perturbation de la circulation des trains en vue de rétablir, pour des raisons de sécurité, des conditions normales de circulation, contrairement aux autres dispositions du chapitre III qui concernent l'établissement du calendrier horaire et l'allocation de sillons individuels ad hoc. Les mesures adoptées en vertu de l'article 29 de la directive 2001/14 ne sauraient dès lors être considérées comme concernant directement la fonction essentielle de répartition des capacités ou d'allocation des sillons au sens de l'article 14, paragraphe 2, de cette directive, fonction qui doit être confiée à un organisme de répartition indépendant. Il s'agit davantage de mesures ponctuelles qui doivent être adoptées dans l'urgence pour faire face à une situation particulière et assurer que les droits à la capacité sous la forme de sillons puissent être effectivement exercés par le bénéficiaire, conformément à l'horaire de service.

60 Dès lors, l'adoption de telles mesures relève de la gestion du trafic et n'est pas soumise à l'exigence d'indépendance, de sorte qu'un gestionnaire de l'infrastructure qui est aussi une entreprise ferroviaire peut se voir confier une telle fonction.

61 Cette conclusion est corroborée, d'une part, par le libellé de l'article 2, sous h), de la directive 2001/14, qui dispose que le gestionnaire de l'infrastructure peut se voir confier la gestion des systèmes de contrôle et de sécurité de l'infrastructure. D'autre part, une telle conclusion est conforme aux objectifs poursuivis par la même directive. Il ressort en effet des considérants 15 et 20 de celle-ci que le gestionnaire de l'infrastructure doit être encouragé à réduire au minimum les défaillances ainsi qu'à améliorer les performances du réseau ferroviaire et qu'une certaine marge de manœuvre doit lui être laissée afin de permettre une utilisation plus efficace du réseau de l'infrastructure.

62 En l'occurrence, en Hongrie, l'allocation de droits à une capacité déterminée sous la forme de sillons est une fonction essentielle attribuée à titre exclusif au VPE. En vertu de la législation hongroise pertinente, en cas de perturbation de la circulation ou de danger, les gestionnaires de l'infrastructure, à savoir la MÁV et la GySEV, adoptent les mesures nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale et peuvent également supprimer, pour des raisons de sécurité, des sillons. Dans ce cas, il revient au VPE de procéder à une nouvelle attribution d'un sillon.

63 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré, contrairement à ce que soutient la Commission, que la législation hongroise n'est pas conforme aux exigences des articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, en raison du fait qu'elle permet aux gestionnaires de l'infrastructure d'adopter les mesures nécessaires pour le rétablissement de la circulation normale, en cas de perturbation du trafic ou de danger.

64 Il convient également d'examiner l'argument de la Commission selon lequel le gestionnaire du trafic, pour pouvoir s'acquitter de ses obligations de gestion, devrait être mis au courant des décisions de répartition des capacités, de sorte que, puisque la MÁV et la GySEV seraient informées de toute décision d'attribution de capacités concernant leur concurrents, elles deviendraient ainsi essentiellement partie prenante dans le processus de répartition des capacités.

65 Cet argument ne saurait être retenu dans la mesure où ce n'est pas parce que le gestionnaire du trafic est informé des décisions de répartition des capacités qu'il influe sur le processus d'adoption de ces décisions. En effet, ainsi que cela a été établi au point 54 du présent arrêt, la gestion du trafic consiste en la mise en œuvre des décisions de répartition des sillons qui ont été adoptées par l'organisme indépendant de répartition, de sorte que l'activité de gestion du trafic intervient nécessairement après l'adoption desdites décisions. En outre, selon la législation hongroise pertinente, le gestionnaire de l'infrastructure doit conclure un contrat avec le bénéficiaire du droit d'accès qui est conforme au

sillon alloué et doit faire circuler le train de celui-ci conformément audit sillon, sous peine de s'exposer à des sanctions. Dès lors, il ne saurait être considéré que la MÁV et la GySEV pourraient influer sur l'adoption des décisions de répartition des capacités.

66 De même, les informations relatives aux décisions d'attribution de capacités concernant leurs concurrents ne sauraient procurer un avantage concurrentiel à la MÁV et à la GySEV, puisque, d'une part, la connaissance de ces informations intervient après que l'organisme indépendant, en l'occurrence le VPE, a adopté ces décisions et que, d'autre part, celles-ci sont généralement incluses dans les horaires de service qui sont par nature accessibles aux tiers. Il convient en outre de rappeler que l'article 6, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 91/440 permet à une entreprise ferroviaire d'être en charge de la gestion des infrastructures, à l'exception des fonctions essentielles. Par conséquent, le législateur de l'Union a nécessairement admis que, lorsque l'entretien du réseau est effectué par une entreprise ferroviaire, même si celle-ci n'est pas responsable de la gestion du trafic, cette entreprise doit pouvoir accéder aux informations relatives à la répartition des sillons.

67 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le premier grief invoqué par la Commission au soutien de son recours ne saurait être retenu.

Sur le deuxième grief, relatif à l'indépendance de la fonction de tarification

Argumentation des parties

68 La Commission fait valoir que, en vertu des articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14, une entreprise ferroviaire ne peut pas prendre une décision relative à la détermination des redevances, une telle entreprise pouvant seulement être habilitée à effectuer le recouvrement de celles-ci. Conformément à ces mêmes dispositions, l'établissement et la fixation des redevances devraient être assurés par un organisme de tarification indépendant.

69 Selon la Commission, la réglementation hongroise est contraire à ces deux dispositions dans la mesure où les factures détaillées des redevances à payer pour l'utilisation de l'infrastructure sont établies par les gestionnaires de l'infrastructure, à savoir la MÁV et la GySEV, lesquelles sont aussi des entreprises ferroviaires.

70 La Commission fait valoir que les termes «la détermination de la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure» figurant à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2001/14 doivent s'entendre, d'une part, comme la fixation générale des redevances, qui consiste à inscrire dans le règlement d'exploitation du réseau, pour chaque tronçon, le montant de la redevance par kilomètre et, d'autre part, comme le calcul concret des montants dus par les divers utilisateurs, sur la base de la longueur du tronçon utilisé. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, la possibilité qu'un gestionnaire d'infrastructure non indépendant puisse se charger du recouvrement des redevances devrait être interprétée strictement, car il s'agirait d'une exception à la règle générale.

71 La Commission considère qu'une entreprise ferroviaire qui est chargée d'établir les factures détaillées des redevances bénéficie d'un avantage concurrentiel dans la mesure où de telles factures se réfèreraient nécessairement, notamment, aux services utilisés par les entreprises ferroviaires concurrentes, au volume de ces services et aux heures de leur utilisation. Or, l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 consacrerait expressément le principe de l'accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.

72 La Hongrie conteste que les gestionnaires d'infrastructure, à savoir la MÁV et la GySEV, prennent des décisions concernant la détermination des redevances, dans la mesure où ces entreprises seraient seulement chargées de la facturation, opération qui relèverait du recouvrement des redevances,

laquelle ne serait pas une fonction essentielle, au sens de la directive 91/440, devant être effectuée par un organisme indépendant. La facturation serait un moyen technique et nécessaire pour la perception de ces redevances.

73 La Hongrie effectue une distinction entre la formation des redevances, la fixation effective de celles-ci et leur recouvrement. La première de ces notions correspondrait à l'établissement des différentes règles de tarification qui est effectué par l'État membre concerné ou par le gestionnaire de l'infrastructure. La fixation effective de ces redevances consisterait à arrêter les différentes redevances individuelles qu'une entreprise ferroviaire donnée doit acquitter dans une situation concrète, en fonction des services dont elle a bénéficié. Ce serait le VPE, en tant qu'organisme indépendant reconnu par la Commission, qui exécuterait les tâches liées à la formation et à la fixation des redevances. Le recouvrement de celles-ci désignerait l'acte de paiement concret par lequel les redevances ainsi fixées sont payées au gestionnaire de l'infrastructure. La facturation ne serait que l'expression technique du montant des redevances fondé sur les calculs effectués par le VPE et, par conséquent, elle relèverait non pas de la formation ni de la fixation concrète des redevances, mais du recouvrement de celles-ci.

74 Ledit État membre met en doute le fait que l'accès à des informations obtenues à partir des factures détaillées aurait pour effet de fausser la concurrence dans la mesure où le gestionnaire de l'infrastructure n'a pas d'influence matérielle sur la fixation des redevances d'accès au réseau. En outre, ce gestionnaire connaîtrait nécessairement ces informations par d'autres sources, telles que le contrat conclu avec l'entreprise ferroviaire.

75 La République de Pologne soutient, à l'instar de la Hongrie, que la facturation consiste non pas à déterminer le montant des redevances ni à adopter une quelconque décision sur les questions liées à la perception de celles-ci, mais constitue un élément de la tarification au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14. En effet, la tarification serait une activité secondaire qui vise, au moyen d'opérations mathématiques, à établir un résultat à partir d'un taux de la redevance déterminé au préalable et en fonction des sillons attribués antérieurement à cette tarification et de l'usage qui a été fait de ceux-ci.

Appréciation de la Cour

76 Il ressort des articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, lu en combinaison avec l'annexe II de celle-ci, et 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14 que la détermination des redevances est une fonction essentielle en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, qui doit être assurée par un organisme de tarification indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel. Une entreprise ferroviaire agissant en tant que gestionnaire de l'infrastructure ne peut être habilitée, en vertu de ces mêmes dispositions, qu'à la perception des redevances ou au recouvrement de celles-ci.

77 Par le présent grief, la Commission reproche en substance à la législation hongroise d'attribuer la facturation des redevances à la MÁV et à la GySEV, à savoir deux entreprises ferroviaires qui sont aussi les gestionnaires de l'infrastructure, alors que la facturation relèverait de la détermination des redevances et que ces entreprises en retireraient un avantage concurrentiel.

78 S'agissant de la question de savoir si la facturation relève de la détermination des redevances, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/14, les États membres doivent mettre en place un cadre pour la tarification et peuvent également établir des règles de tarification spécifiques, tout en respectant l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. Il incombe à ce dernier de déterminer les redevances et de se charger de procéder à leur recouvrement.

79 Par l'utilisation du terme «détermination», la directive 2001/14 prévoit, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 82 de ses conclusions, que le système de tarification doit être réservé au gestionnaire de l'infrastructure qui est indépendant des entreprises ferroviaires. La détermination des redevances implique que ce 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 ou aux paramètres sur la base desquels est effectué le calcul.

80 Cette constatation est corroborée par le contexte réglementaire dans lequel s'inscrit l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive.

81 En effet, l'article 30 de la directive 2001/14 institue un organisme de contrôle des décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne, notamment, le système de tarification et le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure. L'article 8, paragraphe 2, de cette directive dispose que le gestionnaire de l'infrastructure peut fixer ou maintenir des redevances plus élevées fondées sur le coût à long terme de certains projets d'investissement spécifiques. L'article 9 de ladite directive permet au gestionnaire de l'infrastructure d'instaurer des systèmes de réductions des redevances perçues auprès des opérateurs pour tenir compte de l'économie réelle de coût administratif ou pour favoriser l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées.

82 Toutefois, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14, si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, celui-ci peut être chargé uniquement du recouvrement des redevances. Cette fonction n'est dès lors pas considérée comme étant essentielle afin d'assurer un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure. En tant qu'exception à la règle générale de l'indépendance de ce gestionnaire, cette notion de recouvrement doit donc faire l'objet d'une interprétation stricte, ainsi que le souligne la Commission.

83 La Hongrie effectue une distinction entre, d'une part, la formation et la fixation des redevances, qui incombent au VPE, et, d'autre part, le recouvrement de celles-ci qui est confié aux gestionnaires de l'infrastructure. Selon cet État membre, la facturation n'est que l'expression technique des redevances fondées sur les calculs effectués par le VPE et relève ainsi du recouvrement de celles-ci.

84 Force est de relever que la Commission ne conteste pas la nature technique ou mécanique de la facturation. Il y a également lieu de constater que, selon la Commission, la détermination des redevances inclut, outre la fixation générale des redevances dans le règlement d'exploitation du réseau, le calcul concret des montants dus par les divers utilisateurs, sur la base de la longueur du tronçon utilisé.

85 Or, il ressort des mémoires présentés par la Hongrie que le VPE établit les règles générales de tarification dans le règlement d'exploitation du réseau et fixe la somme à payer par les utilisateurs individuels, en tenant compte de la longueur du tronçon que ceux-ci souhaitent utiliser, de ses caractéristiques et des services proposés dans le cadre de la mise en circulation.

86 Dès lors que, en Hongrie, le calcul concret du montant des redevances est effectué par le VPE, le premier argument invoqué par la Commission, tiré de ce que la facturation relèverait de la détermination des redevances, ne saurait être retenu.

87 Le second argument soulevé par la Commission consiste à soutenir que la facturation permettrait aux entreprises ferroviaires concernées, à savoir la MÁV et la GySEV, d'en retirer un avantage concurrentiel, dans la mesure où celles-ci pourraient accéder à des informations relatives aux services utilisés par les entreprises ferroviaires concurrentes, au volume de ces services et aux heures de leur utilisation.

88 Force est de relever que les articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14 permettent à une entreprise ferroviaire de procéder au recouvrement ou à la perception des redevances. Dans ce cadre, il ne saurait être exclu qu'une telle entreprise ferroviaire ait connaissance des éléments justificatifs qui constituent le fondement des factures dont elle assure le recouvrement. À cet égard, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 85 de ses conclusions, il n'y a pas de différence décisive entre une facturation qui est effectuée par l'application mécanique d'une formule de calcul à des données qui sont fournies à l'entité perceptrice et la perception des sommes figurant sur des factures qui ont été préparées par un tiers.

89 Le second argument avancé par la Commission au soutien de son deuxième grief ne saurait dès lors être retenu et, partant, celui-ci doit être rejeté.

Sur le troisième grief, tiré de l'équilibre financier du gestionnaire de l'infrastructure et des mesures d'incitation à la réduction des coûts et des redevances

Argumentation des parties

90 La Commission reproche à la Hongrie de ne pas avoir défini les conditions garantissant l'équilibre financier des gestionnaires de l'infrastructure, contrairement à ce qu'exige l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/14. Elle relève que l'article 28, paragraphe 1, de la loi sur le transport ferroviaire prévoit que le ministre compétent s'engage à financer par contrat les dépenses dont il a été reconnu qu'elles sont justifiées et qui sont supportées dans le cadre de la gestion du réseau par l'entreprise ferroviaire chargée de la gestion de l'infrastructure. Or, la conclusion d'un tel contrat n'aurait pas encore eu lieu.

91 De même, la Commission fait valoir que la réglementation hongroise ne comporte pas de mesures d'incitation à la réduction des coûts et des redevances, contrairement aux exigences de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/14. Elle se réfère audit article 28, paragraphe 1, qui prévoirait que le contrat qui y est mentionné doit encourager les gestionnaires de l'infrastructure à réduire leurs frais de gestion ainsi que les redevances d'accès au réseau.

92 La Hongrie fait valoir à cet égard qu'un projet de contrat au sens de l'article 28, paragraphe 1, de la loi sur le transport ferroviaire est actuellement en préparation.

93 Dans son mémoire en réplique, la Commission indique qu'elle n'a pas encore reçu ledit projet de contrat et qu'elle n'est donc pas en mesure d'apprécier si les clauses dudit projet sont conformes à la directive 2001/14.

Appréciation de la Cour

94 Il y a lieu de rappeler d'emblée que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2001/14, les États membres doivent définir les conditions appropriées pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances, les excédents dégagés d'autres activités commerciales et le financement par l'État et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure. Conformément au paragraphe 2 du même article, le gestionnaire de l'infrastructure est encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès.

95 Il suffit de constater à cet égard que la Hongrie ne conteste pas ce grief. En effet, elle se borne à faire valoir que le projet de contrat visé à l'article 28, paragraphe 1, de la loi sur le transport ferroviaire, par lequel le ministre compétent s'engage à financer les dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de l'infrastructure et qui doit encourager les gestionnaires de l'infrastructure à réduire leurs frais de gestion ainsi que les redevances d'accès, est en cours de préparation.

96 Or, selon une jurisprudence constante, l'existence du manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir, notamment, arrêts du 16 décembre 2010, Commission/France, C-89/09, Rec. p. I-12941, point 18, et du 14 avril 2011, Commission/Luxembourg, C-390/10, point 11).

97 En l'occurrence, il est constant que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, le projet de contrat destiné à mettre en œuvre les exigences de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/14 n'avait pas encore été adopté.

98 Il s'ensuit que le troisième grief invoqué par la Commission au soutien de son recours est fondé.

Sur le quatrième grief, tiré de l'établissement des redevances sur la base des coûts directs

Argumentation des parties

99 La Commission fait valoir que la réglementation hongroise n'est pas conforme à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14, dans la mesure où elle ne comporte actuellement aucune disposition garantissant l'application du principe dit «des coûts directs», contrairement à ce qu'exige cette disposition.

100 Dans son mémoire en défense, la Hongrie soutient que le VPE a adopté le règlement n° 83/2007 (X.6) GKM-PM, qui détermine la méthode d'établissement des redevances, laquelle est entrée en vigueur le 12 décembre 2010 pour une durée de cinq ans à dater de l'exercice 2010-2011. En vertu de cette méthode, la fixation des redevances serait fondée sur les données factuelles des coûts et des performances du dernier exercice des gestionnaires de l'infrastructure. Cet État membre ajoute qu'une majoration générale pour les services de base a été fixée, en application de l'article 55, paragraphe 8, de la loi sur le transport ferroviaire, afin que les redevances d'accès à l'infrastructure couvrent les coûts justifiés desdits gestionnaires. Il appartiendrait à l'Autorité nationale des transports de contrôler la majoration de ces redevances.

101 Dans sa réplique, la Commission indique que le document approuvant la méthode d'établissement des redevances ne lui a pas encore été communiqué et soutient, à la lecture du mémoire en défense, que cette méthode ne lui paraît pas satisfaire aux exigences de l'article 7 de la directive 2001/14.

102 La République de Pologne relève que la Commission avait indiqué, dans son avis motivé, que les coûts directs visés à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14 devraient s'élever à 35 % du coût total d'entretien de l'infrastructure. Selon cet État membre, cette affirmation n'est fondée sur aucune disposition de la directive 2001/14, dans la mesure où celle-ci ne définit pas la notion de coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire et où les États membres disposent d'une certaine liberté pour établir les redevances d'accès à l'infrastructure.

Appréciation de la Cour

103 Par son quatrième grief, la Commission reproche, en substance, à la législation hongroise de ne pas appliquer le principe des coûts directs, tel qu'exigé par l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14.

104 En effet, conformément à ladite disposition, les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et l'accès par le réseau aux infrastructures de services doivent être égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, sans préjudice des dispositions des paragraphes 4 ou 5 du même article 7 ou de l'article 8 de la directive 2001/14.

105 Or, en l'occurrence, il est constant que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 8 décembre 2009, la législation hongroise ne comportait pas de méthode de calcul des redevances établie sur la base des coûts directs puisque celle-ci est entrée en vigueur le 12 décembre 2010.

106 Il s'ensuit que le quatrième grief invoqué par la Commission au soutien de son recours est fondé.

107 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, d'une part, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 6, paragraphes 1 et 2, ainsi que 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions et que, d'autre part, le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

108 En vertu de l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. La Commission et la Hongrie ayant succombé chacune respectivement sur deux des quatre moyens, il convient de décider que ces dernières supporteront leurs propres dépens. En application de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, selon lequel les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la République tchèque et la République de Pologne supporteront leurs propres dépens.

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

1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 6, paragraphes 1 et 2, ainsi que 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée par la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission européenne et la Hongrie supportent leurs propres dépens.

4) La République tchèque et la République de Pologne supportent leurs propres dépens.

Signatures