Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

11 juillet 2013 *

«Manquement d'État — Transport — Développement de chemins de fer communautaires — Directive 91/440/CEE — Article 6, paragraphe 3, et annexe II — Directive 2001/14/CE — Article 14, paragraphe 2 — Indépendance de l'organisme auquel est confié l'exercice des fonctions essentielles»

Dans l'affaire C-412/11,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 5 août 2011,

Commission européenne, représentée par MM. J.-P. Keppenne et H. Støvlbæk, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Grand-Duché de Luxembourg, représenté par M. C. Schiltz, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

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. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 décembre 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 nécessaires pour assurer que l'entité à laquelle est confié l'exercice d'une fonction essentielle, visée 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

* Langue de procédure: le français.

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 91/440»), ainsi qu'à l'article 14, paragraphe 2, 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, soit indépendante de l'entreprise qui fournit les services de transport ferroviaire, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 Trois directives ont été adoptées, en février 2001, en vue de redynamiser le transport ferroviaire, en l'ouvrant progressivement à la concurrence au niveau européen, à savoir la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 91/440 (JO L 75, p. 1), la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires (JO L 75, p. 26), et la directive 2001/14 (ci-après, prises ensemble, le «premier paquet ferroviaire»).

La directive 91/440

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

«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.»

4 L'annexe II de ladite directive était libellée comme suit:

«Liste des fonctions essentielles visées à l'article 6, paragraphe 3:

— préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licences 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.»

La directive 2001/14

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

«1. Les États membres peuvent mettre en place un cadre pour la répartition des capacités de l'infrastructure, mais en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4 de la directive [91/440]. Des règles spécifiques de répartition des capacités sont établies. Le gestionnaire de l'infrastructure accomplit les procédures de répartition de ces capacités. Il veille notamment à ce que les capacités d'infrastructure soient réparties sur une base équitable et non discriminatoire et dans le respect du droit communautaire.

2. 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.»

6 L'article 29 de ladite directive prévoyait:

«1. En cas de perturbation de la circulation des trains du fait d'une défaillance technique ou d'un accident, le gestionnaire de l'infrastructure doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale. À cette fin, il établit un plan d'intervention comportant une liste des divers organismes publics à alerter en cas d'accidents graves ou de perturbations sérieuses de la circulation.

2. En cas d'urgence et de nécessité absolue, motivée par une défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable, les sillons alloués peuvent être supprimés sans préavis pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations.

S'il l'estime nécessaire, le gestionnaire de l'infrastructure peut exiger des entreprises ferroviaires qu'elles mettent à sa disposition les moyens qui lui paraissent les plus appropriés pour rétablir la situation normale dans les meilleurs délais.

3. Les États membres peuvent exiger que les entreprises ferroviaires participent au contrôle de l'application et de leur propre respect des normes de sécurité et de la réglementation.»

Le droit luxembourgeois

7 La loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire (*Mémorial* A 2009, p. 2465) ayant pour objet, notamment, d'instituer l'administration des chemins de fer (ci-après l'«ACF») prévoit que cette dernière est responsable des fonctions essentielles d'attribution des capacités (allocation des sillons) et de tarification.

8 La loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation (*Mémorial* A 1999, p. 1794), telle que modifiée par la loi du 3 août 2010 (*Mémorial* A 2010, p. 2194), dispose:

«La mission de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire est confiée à un organisme de répartition dont la fonction est assumée par l'[ACF].»

9 Le document de référence du réseau du 23 décembre 2010 (ci-après le «DRR») prévoit à son point 4.8.2, intitulé «Gestion du trafic en cas de perturbations»:

«La régulation opérationnelle est réalisée par la [p]ermanence [du service de gestion du réseau (ci-après le 'SGR') de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (ci-après les 'CFL')]. Ses principes et procédures s'appliquent à toute circulation dès lors qu'une circulation ne peut pas respecter son horaire initialement prévu. Sauf en cas d'équivoque, un nouveau sillon n'est pas attribué pour une circulation en retard au courant de la même journée. En aucun cas la [p]ermanence n'attribuera ce nouveau sillon. Le cas échéant, son rôle se limite à la fonction d'intermédiaire pour une nouvelle commande de l'UI [utilisateur de l'infrastructure] auprès de l'[ACF].»

10 Le point 4.8.3 du DRR est libellé comme suit:

«Si la perturbation et les mesures correctives correspondantes n'affectent qu'une entreprise ferroviaire sans interférer avec les capacités d'infrastructure réservées par les autres entreprises ferroviaires, alors les mesures correctives seront établies en consultation avec l'entreprise ferroviaire en question.

Lorsque la perturbation et les mesures correctives correspondantes affectent plus d'une entreprise ferroviaire, l'[ACF] cherchera à fixer les mesures correctives le plus en avance possible et en négociation avec toutes les entreprises ferroviaires concernées.»

11 Le point 4.8.4 du DRR prévoit:

«En cas de perturbation imprévue de la circulation des trains du fait d'une défaillance technique ou d'un accident, le gestionnaire de l'infrastructure prendra toutes les dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale. En particulier, il appliquera les procédures du RGE [Règlement Général de l'Exploitation Technique] prévues en cas d'incidents et d'accidents.

En cas d'urgence et de nécessité absolue, notamment en cas d'accident, de défaillance rendant l'infrastructure momentanément inutilisable ou pour tout autre fait empêchant l'utilisation de l'infrastructure dans des conditions normales de sécurité, les sillons alloués peuvent être supprimés sans préavis pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations ou à la disparition du fait générateur de l'arrêt des circulations.

L'[ACF] attribuera des capacités alternatives répondant le mieux possible aux spécifications des entreprises ferroviaires concernées.

S'il l'estime nécessaire, le gestionnaire de l'infrastructure peut exiger des entreprises ferroviaires qu'elles mettent à sa disposition les moyens qui lui paraissent les plus appropriés pour rétablir la situation normale dans les meilleurs délais ou mettre en œuvre ses propres moyens de secours et de relevage. Les frais en résultant seront à la charge de la partie responsable de la perturbation.»

La procédure précontentieuse

12 Par lettre du 26 juin 2008, la Commission a mis le Grand-Duché de Luxembourg en demeure de se conformer aux directives du premier paquet ferroviaire. Cet État membre a répondu à la mise en demeure par une lettre du 27 août 2008.

13 Par lettre du 9 octobre 2009, la Commission a adressé au Grand-Duché de Luxembourg un avis motivé dans lequel elle faisait valoir que les mesures qu'il avait adoptées afin d'assurer la transposition de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440, ainsi que de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, étaient insuffisantes en ce qui concerne l'indépendance des instances auxquelles sont confiées les fonctions essentielles. Dans cet avis motivé, la Commission faisait

également grief à cet État membre de n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations en matière de tarification de l'accès aux infrastructures ferroviaires visées à l'article 11 de la directive 2001/14 ainsi qu'à l'article 10, paragraphe 7, de la directive 91/440. Le Grand-Duché de Luxembourg aurait également manqué aux obligations qui incombent aux États membres, en vertu de l'article 30, paragraphes 1, 4 et 5, de la directive 2001/14, concernant l'organisme de contrôle ferroviaire.

14 Par lettres des 24 décembre 2009 et 29 mars 2010, le Grand-Duché de Luxembourg a répondu audit avis motivé en transmettant à la Commission le texte du règlement grand-ducal du 27 février 2010, relatif au système d'amélioration des performances du réseau ferré.

15 Par lettre du 15 avril 2010, la Commission a envoyé au Grand-Duché de Luxembourg une demande d'information, à laquelle ce dernier a répondu les 26 avril et 16 août 2010.

16 Par lettre du 25 novembre 2010, la Commission a adressé au Grand-Duché de Luxembourg un avis motivé complémentaire par lequel elle a, eu égard à l'évolution du cadre réglementaire national depuis l'envoi de l'avis motivé du 9 octobre 2009, restreint la portée du manquement reproché à l'article 6, paragraphe 3, et à l'annexe II de la directive 91/440 ainsi qu'à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, relatifs à l'indépendance de l'organisme responsable des fonctions essentielles, à savoir l'ACF. La Commission a donc invité le Grand-Duché de Luxembourg à prendre les mesures requises pour se conformer à ses obligations dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis motivé complémentaire.

17 Par lettre du 3 février 2011, le Grand-Duché de Luxembourg a répondu à l'avis motivé complémentaire.

18 N'étant pas satisfaite de la réponse du Grand-Duché de Luxembourg, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

19 La Commission fait valoir que la directive 91/440 exige que les fonctions de répartition des capacités ferroviaires, notamment, soient assurées par des organismes indépendants. En effet, l'annexe II, deuxième tiret, de cette directive prévoit que figurent au nombre des fonctions essentielles «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'annexe II ne ferait donc pas de différence entre les différents types d'attribution de sillons. Dans la mesure où l'organisation de sillons relève de la régulation opérationnelle du trafic et est étroitement liée à celle-ci, cette régulation serait comprise dans les fonctions essentielles et devrait donc être effectuée par une entité indépendante de l'entreprise ferroviaire.

20 Selon la Commission, si l'ACF, qui effectue l'allocation des sillons, est bien un organisme indépendant des CFL, il n'en demeure pas moins que ces derniers seraient chargés de certaines fonctions essentielles en matière d'attribution des sillons.

21 La Commission considère, au vu des indications fournies par le Grand-Duché de Luxembourg, que, en cas de perturbation du trafic, l'allocation des sillons reste effectuée par un service des CFL, à savoir le SGR, sans que ce dernier soit indépendant des parties qui opèrent des services de transport ferroviaire.

22 La Commission estime que, en cas de perturbation du trafic, l'horaire normal fixé par l'ACF ne peut plus être respecté étant donné que les temps fixés dans l'horaire sont déjà passés et qu'une nouvelle allocation des horaires pour les opérateurs qui attendent leur tour devient nécessaire. Elle considère qu'une telle réattribution constitue nécessairement une allocation de sillons. Or, selon la réglementation luxembourgeoise, cette réattribution pourrait uniquement être effectuée par la gestion du trafic, opérée par les CFL, donnant ainsi à ceux-ci un rôle dans l'attribution des capacités ferroviaires en contradiction avec les exigences de la directive 2001/14.

23 La Commission considère que l'exercice de la fonction essentielle d'attribution des sillons nécessite que les CFL se soumettent aux exigences d'indépendance résultant du premier paquet ferroviaire. Or, aucune mesure visant à assurer cette indépendance n'a été mise en œuvre au sein des CFL pour séparer, du point de vue juridique, organisationnel et décisionnel, les parties en charge des fonctions essentielles et celles qui gèrent les services de transport ferroviaire. Ces fonctions devraient donc être transférées à l'ACF.

24 La Commission soutient que l'article 29 de la directive 2001/14 ne constitue pas une lex specialis dérogeant à la règle générale. En effet, selon l'article 14, paragraphe 2, de cette directive, l'obligation d'indépendance qui s'impose à l'organisme de répartition serait applicable pour toutes les fonctions visées au paragraphe 1 de cet article 14 et décrites au chapitre III de la même directive, y inclus l'article 29 de celle-ci.

25 Dans sa réplique, la Commission fait valoir que les modifications apportées par le DRR, adopté postérieurement au délai fixé dans l'avis motivé, ne suffisent pas à mettre fin au manquement.

26 Le Grand-Duché de Luxembourg estime, dans son mémoire en défense, que, bien que la législation nationale en vigueur soit conforme aux termes et à l'esprit de la directive 2001/14, elle a néanmoins été adaptée, à la suite de l'introduction du présent recours, de manière à ne pas laisser subsister le moindre doute quant à une éventuelle non-conformité avec le droit de l'Union. Ainsi, le DRR aurait été modifié de façon à ce que la nouvelle allocation des sillons, en cas de perturbation, soit également transférée à l'ACF, le SGR n'étant donc plus impliqué, ce qui garantit un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.

27 Dans sa duplique, ledit État membre fait valoir que le DRR a une nouvelle fois été modifié, avec effet au 1er janvier 2012, et qu'il satisfait désormais aux exigences de la Commission en prévoyant que, en cas de perturbation imprévue, de nouveaux sillons sont attribués par l'ACF.

Appréciation de la Cour

28 Par son unique grief, la Commission reproche au Grand-Duché de Luxembourg d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, lu en combinaison avec l'annexe II de celle-ci, et 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, dans la mesure où, au Luxembourg, bien que l'ACF soit un organisme indépendant des CFL qui, quant à eux, assurent les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure ainsi que l'exploitation des services ferroviaires, ces derniers n'en resteraient pas moins chargés de certaines fonctions essentielles en matière d'attribution des sillons étant donné que, en cas de perturbation du trafic, la réattribution des sillons est confiée à un service faisant partie des CFL, à savoir le SGR, qui n'est pas indépendant de ceux-ci sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel.

29 À titre liminaire, il convient de relever que le Grand-Duché de Luxembourg fait valoir que la transposition de la directive 2001/14 est pleinement achevée depuis l'adoption du DRR entré en vigueur le 1er octobre 2011 et modifié le 1er janvier 2012.

30 Or, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un 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 et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 18 novembre 2010, Commission/Espagne, C-48/10, Rec. p. I-151, point 30, et du 5 mai 2011, Commission/Allemagne, C-206/10, Rec. p. I-3573, point 25).

31 Dès lors, ledit DRR et la modification de celui-ci ayant été adoptés postérieurement au terme du délai imparti par la Commission dans son avis motivé complémentaire du 25 novembre 2010 ne sauraient être pris en considération dans le cadre de l'examen par la Cour du bien-fondé du présent recours en manquement.

32 Sur le fond, 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 que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les fonctions essentielles énumérées à l'annexe II de cette directive soient confiées à des instances ou à des entreprises qui ne sont pas elles-mêmes des fournisseurs de services de transport ferroviaire, et ce d'une manière probante, quelles que soient les structures organisationnelles prévues.

33 Aux termes de l'annexe II de la directive 91/440, sont considérés comme des fonctions essentielles, au sens de article 6, paragraphe 3, de celle-ci, 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 de ceux-ci, 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.

34 À cet égard, il convient de rappeler que, 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 des sillons, ne relève pas de l'allocation des sillons (voir arrêt du 28 février 2013, Commission/Hongrie, C-473/10, points 56 et 59).

35 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 (arrêt Commission/Hongrie, précité, point 57).

36 Force est de constater 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 dispositions du chapitre III de la directive 2001/14 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 cette directive ne sauraient dès lors être considérées comme concernant directement la fonction essentielle de répartition des sillons au sens de l'article 14, paragraphe 2, de la même 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 (arrêt Commission/Hongrie, précité, point 59).

37 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 concomitamment une entreprise ferroviaire peut se voir confier de telles fonctions.

38 Toutefois, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 24 de ses conclusions, qui renvoie, respectivement, aux points 67 et 44 des conclusions qu'il a présentées dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Commision/Hongrie, précité, et du 11 juillet 2013, Commission/Slovénie (C-627/10), bien que la suppression de sillons en cas de perturbation de trafic ne soit pas considérée comme une fonction essentielle, la nouvelle attribution de ceux-ci doit, quant à elle, être considérée comme faisant partie des fonctions essentielles ne pouvant être exercées que par un gestionnaire indépendant ou par un organisme de répartition dans la mesure où, contrairement à la gestion de trafic qui n'implique pas de prendre des décisions au sens de l'annexe II de la directive 91/440, la nouvelle allocation de sillons nécessite l'adoption de décisions relatives à l'attribution de sillons.

39 En l'occurrence, au Luxembourg, l'allocation de droits à une capacité déterminée sous la forme de sillons est une fonction essentielle attribuée à titre exclusif à un organisme de répartition, à savoir l'ACF. En vertu des dispositions pertinentes de la réglementation luxembourgeoise, en cas de perturbation du trafic, d'urgence et de nécessité absolue, ou pour tout autre fait empêchant l'utilisation de l'infrastructure dans des conditions normales de sécurité, le gestionnaire de l'infrastructure, à savoir les CFL, adopte les mesures nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale et les sillons alloués peuvent également être supprimés pendant le temps nécessaire à la remise en état des installations ou à la disparition du fait générateur de l'arrêt de la circulation. Dans ce cas, il revient à l'ACF de procéder à une nouvelle attribution de sillons.

40 En outre, le point 4.8.2 du DRR précise que, dès lors qu'une circulation ne peut pas respecter l'horaire initialement prévu, en aucun cas la permanence du SGR n'attribuera un nouveau sillon.

41 Ainsi, il ressort de ladite réglementation qu'une nouvelle allocation de sillons n'est pas opérée et que, si cette dernière s'avère nécessaire, elle sera effectuée par l'ACF.

42 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que la réglementation luxembourgeoise en matière ferroviaire 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'elles permettent au SGR, qui est une entité faisant partie des CFL, d'adopter les mesures nécessaires pour le rétablissement de la circulation normale, en cas de perturbation du trafic ou de danger.

43 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de rejeter le recours introduit par la Commission.

Sur les dépens

44 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Grand-Duché de Luxembourg ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.

Signatures