CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 13 décembre 2012 (1)

**Affaire C-625/10**

**Commission européenne**
**contre**
**République française**

«Recours en manquement – Directive 91/440/CEE – Développement de chemins de fer communautaires – Directive 2001/14/CE – Répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire – Article 6, paragraphe 3, et annexe II de la directive 91/440 – Articles 4, paragraphe 2, et 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 – Gestionnaire d'infrastructure – Indépendance dans l'exercice des fonctions essentielles – Article 6, paragraphes 2 à 5, de la directive 2001/14 – Absence de mesures encourageant les gestionnaires à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès – Article 11 de la directive 2001/14 – Absence de système d'amélioration des performances»

1. Par le présent recours en manquement, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République française a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE (2), telle que modifiée par la directive 2001/12/CE (3) (ci-après la «directive 91/440»), ainsi que des articles 14, paragraphe 2, 6, paragraphes 2 à 5, et 11 de la directive 2001/14/CE (4). La République française conclut au rejet du recours introduit par la Commission.

2. La présente affaire s'inscrit dans une série de recours en manquement (5) introduits par la Commission en 2010 et en 2011 et portant sur l'application par les États membres des directives 91/440 et 2001/14, en particulier en ce qui concerne l'accès équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires à l'infrastructure, à savoir au réseau ferroviaire. Ces recours sont inédits car ils offrent à la Cour la possibilité d'examiner pour la première fois la libéralisation des chemins de fer dans l'Union européenne et, notamment, d'interpréter ce qu'il est convenu d'appeler «le premier paquet ferroviaire».

3. J'ai déjà présenté, le 6 septembre 2012, mes conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Portugal, précité, ainsi que dans les affaires précitées Commission/Hongrie; Commission/Espagne; Commission/Autriche, et Commission/Allemagne. En sus des présentes conclusions, je présente aujourd'hui mes conclusions dans les affaires précitées Commission/Pologne;

Commission/République tchèque; Commission/Slovénie, et Commission/Luxembourg. Dans la mesure où la présente affaire porte sur des griefs analogues à ceux que j'ai déjà eu l'occasion d'analyser dans les conclusions susvisées, je me limiterai à faire référence aux points pertinents de celles-ci, sans, toutefois, reprendre dans son intégralité l'argumentation y figurant.

## I – Le cadre juridique

### A – *Le droit de l'Union*

#### 1. La directive 91/440

4. L'article 6, paragraphe 3, premier alinéa, 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.»

5. L'annexe II de la directive 91/440 énumère les «fonctions essentielles» visées à l'article 6, paragraphe 3, de celle-ci:

«[…]

– 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,

[…]»

#### 2. La directive 2001/14

6. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2001/14 dispose:

«Le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie, après consultation des branches intéressées, un document de référence du réseau, obtenu contre paiement d'un droit qui ne peut être supérieur au coût de publication de ce document.»

7. Aux termes de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/14:

«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 service 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.

3. Les États membres veillent à ce que la disposition prévue au paragraphe 2 soit mise en œuvre soit dans le cadre d'un contrat conclu, pour une durée minimale de trois ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure et prévoyant le financement par l'État, soit par l'établissement de mesures réglementaires appropriées, prévoyant les pouvoirs nécessaires.»

8. Selon l'article 11 de la directive 2001/14:

«1. Par l'établissement d'un système d'amélioration des performances, les systèmes de tarification de l'infrastructure encouragent les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire. Ce système peut comporter des sanctions en cas d'actes à l'origine de défaillances du réseau, des compensations pour les entreprises qui sont victimes de ces défaillances et des primes en cas de bonnes performances dépassant les prévisions.

2. Les principes de base du système d'amélioration des performances s'appliquent à l'ensemble du réseau.»

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

«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.»

B – *Le droit français*

1. La loi n° 97-135

10. La loi n° 97-135, du 13 février 1997, portant création de l'établissement public «Réseau ferré de France» en vue du renouveau du transport ferroviaire (6), prévoit que Réseau ferré de France (ci-après «RFF») est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire française.

11. L'article 1er, deuxième alinéa, de cette loi dispose:

«Compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la Société nationale des chemins de fer français [ci-après la 'SNCF'] pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par [RFF]. Il la rémunère à cet effet. […]»

2. Le décret n° 2003-194

12. L'article 17, premier alinéa, du décret n° 2003-194, du 7 mars 2003, relatif à l'utilisation du réseau ferré national (7), prévoit:

«[RFF] élabore un document de référence du réseau ferré national qui contient l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau ferré national mentionnés au titre Ier. […]»

13. L'article 18 de ce décret prévoit:

«[RFF] est chargé de répartir les capacités d'infrastructure du réseau ferré national sur les infrastructures qu'il gère ou dont le gestionnaire d'infrastructure est le titulaire d'un contrat de partenariat conclu en application des articles 1er-1 et 1er-2 de la loi du 13 février 1997 susvisée, selon les modalités fixées aux articles 18 à 27 du présent décret. […]»

14. L'article 21 dudit décret dispose (8):

«Les demandes de sillons sont adressées à [RFF] dans les conditions et selon les modalités prévues par le document de référence du réseau ou, en cas d'accord-cadre, par les stipulations de cet accord.

[…]

[RFF] confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons à la [SNCF] chargée, pour son compte, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national. Ces études donnent lieu à une rémunération, à la charge du demandeur, égale au coût directement imputable à leur réalisation.

La [SNCF] prend, sous le contrôle de [RFF], les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques, afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ces fonctions. Ce service respecte la confidentialité des informations à caractère commercial qui lui sont communiquées pour les besoins de ces rapports.

[…]»

15. Un contrat de performance couvrant les années 2008-2012 a été conclu entre l'État français et RFF le 3 novembre 2008.

3. La loi n° 82-1153

16. L'article 24, III, de la loi n° 82-1153, du 30 décembre 1982, d'orientation des transports intérieurs (9), modifiée par la loi n° 2009-1503, du 8 décembre 2009, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (10), énonce les dispositions détaillées sur un service spécialisé qui, au sein de la SNCF, «exerce, à compter du 1er janvier 2010 pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par [RFF], les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national mentionnées à l'article 1er de la loi n° 97-135 […], dans des conditions assurant l'indépendance des fonctions essentielles ainsi exercées garantissant une concurrence libre et loyale et l'absence de toute discrimination».

## II – La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

17. Le 27 juin 2008, la Commission a mis la République française en demeure de se conformer aux directives du premier paquet ferroviaire. Le 9 septembre 2008, cet État membre a répondu à la mise en demeure. Suite à cette réponse, les autorités françaises ont fait parvenir un courrier complémentaire en date du 14 juillet 2009.

18. Le 9 octobre 2009, la Commission a adressé à la République française un avis motivé. Le 10 décembre 2009, la République française a répondu audit avis motivé en informant la Commission de l'adoption et de la promulgation de la loi n° 2009-1503 et en indiquant, en outre, que les griefs formulés par cette dernière dans son avis motivé n'étaient, selon elle, pas fondés. Le 30 juillet 2010, la République française a fourni à la Commission diverses informations complémentaires sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire.

19. N'étant pas convaincue par la réponse et les éléments fournis par la République française, la Commission a décidé d'introduire le présent recours. Toutefois, étant donné l'évolution du cadre réglementaire national depuis l'envoi de l'avis motivé, la Commission a restreint la portée du présent recours en manquement, introduit par une requête datée du 22 décembre 2010, à l'article 6, paragraphe 3, et à l'annexe II de la directive 91/440 ainsi qu'aux articles 14, paragraphe 2, 6,

paragraphes 2 à 5, et 11 de la directive 2001/14.

20. Par ordonnance du président de la Cour du 30 juin 2011, le Royaume d'Espagne a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la République française.

21. La Commission et la République française étaient représentées lors de l'audience qui s'est tenue le 20 septembre 2012.

**III – Analyse du recours en manquement**

A – *Sur le premier grief, tiré du fait qu'une entité prestataire de services de transport ferroviaire ne peut être chargée de fonctions essentielles en matière d'allocations de sillons*

1. Argumentation des parties

22. La Commission fait valoir que, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, dès lors que l'attribution des sillons est une fonction essentielle en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure qui est énumérée à l'annexe II de ladite directive et à laquelle l'exigence d'indépendance est applicable, une entité prestataire de services de transport ferroviaire (ou direction créée dans cette entité) ne peut être chargée de fonctions essentielles en matière d'allocations de sillons. Elle fait également valoir que, conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, la répartition des capacités de l'infrastructure doit revenir à un organisme de répartition indépendant.

23. Selon la Commission, si RFF, qui est en charge de la gestion de l'infrastructure, est bien un organisme indépendant de la SNCF, celle-ci n'en reste pas moins chargée de certaines fonctions essentielles en matière d'attribution des sillons. La Commission observe à cet égard que, bien que ces fonctions essentielles soient confiées à un service spécialisé au sein de la SNCF, à savoir la Direction des Circulations Ferroviaires (ci-après la «DCF»), la DCF ne serait pas indépendante de la SNCF, que ce soit sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel.

24. Selon la Commission, les missions confiées à la DCF contribuent à l'exercice des fonctions essentielles telles que prévues à l'annexe II de la directive 91/440. La SNCF serait en charge d'éléments significatifs du processus d'allocation des capacités au sens de l'annexe II de la directive 91/440, tels que les études techniques d'exécution ou l'attribution des sillons de dernière minute. La Commission considère que, même si RFF est responsable de l'attribution de sillons individuels, les études dont la SNCF est chargée font partie des fonctions essentielles. Ces fonctions feraient partie de celles visées à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, et nécessiteraient donc d'être gérées par un organisme indépendant.

25. La Commission soutient que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 doivent être lus ensemble et se complètent mutuellement. En effet, la règle d'indépendance des fonctions essentielles formulées de façon générale à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, serait précisée et détaillée à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 en ce qui concerne la répartition des sillons. Cette dernière directive ne prévoit pas que des fonctions essentielles puissent être exercées par une entreprise ferroviaire sous la «supervision» d'un organisme indépendant. Le but de cet article 14, paragraphe 2, serait que des entreprises ferroviaires n'exercent aucune compétence en matière de répartition des sillons, pour garantir un traitement équitable et non discriminatoire entre les entreprises ferroviaires.

26. En ce qui concerne l'indépendance de la DCF sur le plan juridique, la Commission estime qu'il

s'agit d'un service spécialisé de la SNCF qui ne serait donc pas indépendant sur ce plan, contrairement aux exigences de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, puisque non seulement la DCF ne bénéficierait pas d'une personnalité juridique mais que, en outre, elle serait juridiquement intégrée dans la personnalité juridique de la SNCF. Concernant l'indépendance de la DCF sur le plan organisationnel et décisionnel, la Commission indique que celle-ci serait insuffisamment assurée.

27. Enfin, la Commission ajoute, dans sa réplique, que, même si l'adoption du décret n ° 2011-891 (11), constituait une amélioration par rapport à la situation actuelle, elle ne suffirait pas à doter la DCF d'une indépendance suffisante sur le plan organisationnel et décisionnel, et, à plus forte raison encore, sur le plan juridique.

28. La République française quant à elle, fait valoir que l'indépendance est assurée dans la mesure où les fonctions essentielles qui sont confiées à la DCF sont encadrées par RFF. La DCF participerait à l'exercice des fonctions essentielles, mais ne les gérerait pas, RFF étant seul responsable de l'attribution des sillons. Le gouvernement français fait valoir que l'exigence d'indépendance sur le plan juridique ne suppose pas que la DCF dispose d'une personnalité juridique distincte de la SNCF.

29. Il estime également que l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 ne s'applique pas à la situation française étant donné que cette disposition ne s'applique que «si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant». Or, le gestionnaire de l'infrastructure, à savoir RFF, est indépendant, de sorte que ledit article ne s'appliquerait pas aux activités de la DCF.

30. Le gouvernement français soutient que, bien que la DCF s'intègre dans un fournisseur de transport ferroviaire, elle reste une instance indépendante sur le plan fonctionnel. Ainsi, la DCF ne pourrait pas être considérée comme constituant une instance qui est fournisseur de services de transport ferroviaire au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440. Le gouvernement français rejette également les arguments de la Commission relatifs à l'indépendance organisationnelle et décisionnelle. Dans sa duplique, le gouvernement français fait valoir que la transposition de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440 serait pleinement achevée depuis l'adoption du décret n° 2011-891, en application de la loi n° 2009-1503.

2. Examen du premier grief

31. Je relève d'emblée que la République française conteste le manquement et estime également que, depuis l'adoption du décret n° 2011-891, la transposition de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440 serait pleinement achevée.

32. À ce dernier égard, il convient, tout d'abord, de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle 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 (12). Ainsi, la Cour n'est pas tenue d'examiner le bien-fondé des arguments présentés par l'État membre pour soutenir que la législation introduite après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé était conforme à la directive. Pour cette raison, il est inutile d'examiner l'apport du décret n° 2011-891.

33. Dans la présente affaire, l'opérateur historique, la SNCF, s'est vu confier, sous le contrôle de l'organe indépendant en charge de la fonction essentielle de la répartition des capacités et de l'attribution des sillons individuels, des tâches, qualifiées de «techniques» par l'État membre, consistant en la réalisation d'études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons et à l'attribution des sillons de «dernière minute», à savoir moins de sept jours avant la date de circulation

souhaitée (13).

34. Ce premier grief soulève deux questions principales. La première est de savoir si une entreprise de transport ferroviaire peut être associée d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, à l'exercice d'une fonction essentielle. La seconde est de savoir si la participation à l'exercice de ladite fonction essentielle exige, sur le plan décisionnel, que cet organe indépendant dispose d'une personnalité juridique distincte de l'entreprise ferroviaire.

35. La première question ne présente guère de difficultés majeures parce que, selon l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, les fonctions énumérées à l'annexe II de celle-ci ne peuvent être «confiées [qu']à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire». Cette annexe fait référence aux «décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels».

36. Il résulte ainsi du libellé même de la directive 91/440 que «la définition et l'évaluation de la disponibilité» font partie des attributions de l'organe en charge de la fonction essentielle de répartition des capacités et de l'attribution des sillons. Il n'est donc pas possible à l'organe indépendant, qui ne peut être une entreprise de transport ferroviaire, de confier à une telle entreprise les travaux préparatoires, en amont de la prise de décision. Ainsi, le fait qu'un service de la SNCF, à savoir la DCF, agisse pour le compte de RFF, lequel garde l'entière compétence pour arrêter le plan d'horaires et l'attribution des sillons individuels, n'est pas suffisant pour valider ce système.

37. La République française considère cependant que l'instance en charge de cette fonction, en l'occurrence la DCF, bénéficie d'une indépendance fonctionnelle au sein de l'entreprise de transport. Le législateur français a créé au sein de la SNCF un service spécialisé qui bénéficie d'une indépendance organisationnelle et décisionnelle. Selon cet État membre, la DCF ne saurait être assimilée à la SNCF car elle disposerait d'une indépendance fonctionnelle.

38. Je constate que le présent recours pose, d'une certaine manière, la question inverse par rapport au système intégré de la holding, qui était au cœur des affaires précitées Commission/Pologne (voir points 38 à 44 de mes conclusions); Commission/Autriche (voir points 53 à 104 de mes conclusions), et Commission/Allemagne (voir points 59 à 64 de mes conclusions). En effet, dans le modèle de type «holding», l'indépendance juridique est acquise et l'interrogation porte sur l'indépendance décisionnelle. Dans la présente affaire, l'indépendance décisionnelle semble acquise et l'interrogation porte sur l'indépendance juridique.

39. Il me semble que la défense de la République française repose sur la dissociation entre l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14. Si, comme le propose la République française, l'article 14 de la directive 2001/14, qui se réfère à l'indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle, est écarté, il ne reste que l'article 6 de la directive 91/440, qui se borne à exiger que «les instances ou entreprises» ne soient pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Ainsi, selon la République française, cette dernière disposition ne préciserait pas la forme que doivent revêtir ces instances ou entreprises. Il en résulte que l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 n'imposerait pas que les instances ou entreprises chargées de fonctions essentielles soient nécessairement dotées de la personnalité juridique. Or, la DCF serait une «instance» qui ne fournirait pas de services de transport.

40. En revanche, selon la République française, l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14 serait inapplicable, puisque RFF serait une société indépendante et que l'exigence d'indépendance de l'organe en charge de la fonction essentielle de la répartition des capacités et de l'attribution des sillons

individuels ne trouverait à s'appliquer que lorsque le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant d'une entreprise de transport ferroviaire.

41. À mon avis, ce raisonnement doit être rejeté. Selon moi, dès lors que la tâche confiée à la DCF est bien une fonction essentielle, la DCF est soumise aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440 et de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14, qui ne peuvent être dissociés. En effet, RFF est indépendant de la SNCF, mais cède à cette dernière une fraction des fonctions essentielles qui lui ont été confiées, de sorte que RFF n'apparaît plus indépendant pour cette fraction des fonctions, lesquelles doivent donc être confiées à un organe indépendant au sens de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14.

42. J'observe, en outre, que la sous-traitance de l'exercice des fonctions essentielles à une entreprise ferroviaire n'a pas été prévue par lesdites directives. Son exclusion résulte de l'économie même des dispositions en question, à savoir l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, et l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14. C'est à juste titre que la Commission souligne que les États membres pourraient, dans le cas contraire, échapper complètement à l'application de cette dernière disposition en créant un gestionnaire de l'infrastructure indépendant, qui sous-traiterait ensuite ses activités à une entreprise ferroviaire.

43. C'est donc à tort que la République française soutient que le grief de la Commission devrait être analysé au seul regard de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440. Au contraire, il convient d'apprécier le système français à l'aune de l'exigence d'un organe indépendant sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel, telle qu'elle ressort d'une lecture combinée des dispositions précitées.

44. La Commission conteste aussi bien l'indépendance juridique de la DCF que son indépendance organisationnelle et décisionnelle. Selon elle, la condition de l'indépendance juridique n'est pas remplie parce que, si le gestionnaire de l'infrastructure délègue des fonctions essentielles à un organisme distinct, cet organisme doit évidemment satisfaire aux mêmes exigences d'indépendance que le gestionnaire d'infrastructure.

45. Je ne perçois pas à quoi pourrait correspondre une indépendance juridique par rapport à une société telle que la SNCF qui n'impliquerait pas une personnalité juridique propre (14). Il convient donc de constater que le système français ne remplit pas la condition de l'indépendance juridique.

46. La Commission conteste l'indépendance organisationnelle et décisionnelle de la DCF en faisant application des critères avancés à l'encontre du système intégré de la holding. À mon avis, il n'y a pas lieu d'envisager séparément ces deux autres aspects de l'indépendance de la gestion, dès lors que les trois aspects de l'indépendance doivent être réunis cumulativement, de sorte que la simple constatation d'un défaut d'indépendance juridique dans le chef de la DCF suffit à établir un manquement aux dispositions susvisées.

47. Pour ces raisons, je conclus que le premier grief de la Commission doit être considéré comme fondé.

B – *Sur le second grief, portant sur la tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire*

1. Argumentation des parties

48. La Commission fait valoir que la République française a manqué à ses obligations en vertu de l'article 11 de la directive 2001/14, dans la mesure où la réglementation française ne comporterait pas actuellement de système d'amélioration des performances qui serait conforme à cet article. Les

mesures mentionnées par l'État membre ne formeraient pas un tel système.

49. La Commission fait également valoir que, en s'abstenant d'introduire un régime d'incitations tel que celui prévu à l'article 6, paragraphes 2 à 5, de la directive 2001/14, la République française aurait manqué aux obligations lui incombant en vertu de ces dispositions.

50. En ce qui concerne les mesures destinées à encourager le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure, la Commission soutient que les mesures prises par les autorités françaises ne sont pas accompagnées d'un système permettant, à titre d'incitation, d'encourager de manière significative le gestionnaire de l'infrastructure à atteindre ces objectifs.

51. Pour ce qui est de la réduction des redevances d'accès à l'infrastructure, la Commission relève que le contrat de performance (15), signé le 3 novembre 2008 entre l'État français et RFF, ne contiendrait aucun objectif.

52. Le gouvernement français, pour sa part, fait valoir que le contrat de performance définit les objectifs de modernisation de l'infrastructure et les modalités de développement d'une nouvelle offre commerciale du réseau, afin d'en améliorer la qualité, les services et la sécurité. Ce contrat contiendrait ainsi des dispositions de nature à encourager le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.

53. La République française soutient également que les conditions générales applicables aux contrats d'utilisation de l'infrastructure, en ce qu'elles prévoient des indemnités en cas de manquement, contiennent ainsi des dispositions visant à inciter tant les entreprises ferroviaires que le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.

54. Concernant les mesures destinées à encourager le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure, les autorités françaises soutiennent avoir mis en place un mécanisme de bonus pour le personnel directement lié à la réduction de ces coûts et avoir donc adopté des mesures d'incitation à ce sujet.

55. Pour ce qui est de l'objectif de réduction du niveau des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire, le gouvernement français considère que la réduction des charges d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ne saurait en aucun cas constituer un objectif absolu fixé par la directive 2001/14.

56. Le gouvernement espagnol est, quant à lui, intervenu à la procédure uniquement au soutien des arguments présentés par le gouvernement français en relation avec les questions soulevées par la première branche du second grief du recours. À cet égard, le gouvernement espagnol fait valoir que la directive 2001/14 ne définirait et n'imposerait aucun critère en vue de l'établissement d'un système d'amélioration des performances et ferait seulement référence à l'objectif de ce système.

57. En ce qui concerne les mesures destinées à réduire le montant des redevances d'accès, il ne serait pas raisonnable de réduire leurs montants sans moderniser au préalable le réseau ferroviaire et en même temps réduire les coûts de maintenance. Cette circonstance exclurait d'emblée toute infraction aux dispositions susvisées.

2. Examen du second grief

58. Il convient de relever d'emblée que la première branche du second grief de la Commission, tiré de l'absence de mesures encourageant les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à

réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire moyennant l'établissement d'un «système d'amélioration des performances», est en substance identique au deuxième grief dans l'affaire Commission/Espagne (C-483/10), précitée (voir points 67 à 72 de mes conclusions), ainsi qu'au quatrième grief dans l'affaire Commission/République tchèque, précitée (voir points 90 à 93 de mes conclusions).

59. De même, la seconde branche du second grief de la Commission, relative à l'absence de mesures incitant le gestionnaire de l'infrastructure à limiter les coûts liés au service d'infrastructure ou le niveau des redevances d'accès, est en substance identique au troisième grief dans l'affaire Commission/Allemagne (C-556/10), précitée (voir points 93 à 104 de mes conclusions), au troisième grief dans l'affaire Commission/Pologne, précitée (voir points points 74 à 84 de mes conclusions), ainsi qu'au deuxième grief dans l'affaire Commission/République tchèque, précitée (voir points 47 à 55 de mes conclusions).

60. Pour cette raison, il convient de se référer au raisonnement juridique développé dans les conclusions rendues dans lesdites affaires. La réglementation française présente cependant des spécificités par rapport à la situation prévalant dans lesdits États membres. Par conséquent, l'examen du point de savoir si le grief est fondé ou non doit tenir compte de la situation spécifique qui prévaut en France.

61. Je considère que la République française n'avait pas mis en œuvre, à la date d'expiration du délai prévue dans l'avis motivé, de système d'amélioration des performances des entreprises ferroviaires et gestionnaires de l'infrastructure répondant aux exigences de l'article 11 de la directive 2001/14. Les mesures évoquées par ledit État membre, à supposer qu'elles puissent être qualifiées de mesures encourageant les entreprises concernées à améliorer les performances de services, ne forment pas, en tout état de cause, un ensemble cohérent et transparent susceptible de faire partie d'un système de tarification de l'infrastructure.

62. Cela vaut tant pour l'article 6.4 du document de référence de RFF (16), qui prévoit une tarification spécifique applicable au droit de réservation des sillons de fret soumis à deux conditions, que pour les deux autres documents mentionnés par les autorités françaises, à savoir les conditions générales applicables aux contrats d'utilisation de l'infrastructure et le contrat de performance. S'agissant de ce dernier, la Commission soutient, à juste titre, que les engagements que RFF a contractés dans le domaine de qualité des performances n'ont rien à voir avec «un système d'amélioration des performances» et n'ont aucun lien avec les systèmes de tarification visés à l'article 11 de la directive 2001/14.

63. Selon l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2001/14, le gestionnaire de l'infrastructure est, tout en respectant les exigences en matière de sécurité, ainsi qu'en maintenant et en améliorant la qualité de service d'infrastructure, encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès. Contrairement à ce qui est prévu en matière d'amélioration des performances du réseau ferroviaire selon l'article 11 de ladite directive, l'article 6, paragraphe 2, de celle-ci n'exige pas que les mesures d'incitation forment un «système» (17).

64. Cependant, l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2001/14 prévoit deux possibilités de mise en œuvre de l'obligation énoncée au paragraphe 2 dudit article. Il doit s'agir soit d'un accord pluriannuel conclu entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'autorité compétente prévoyant le financement par l'État, soit de l'établissement de mesures réglementaires appropriées, prévoyant les compétences nécessaires. Or, quand bien même des mesures, prises isolément, pourraient même être

considérées comme des mesures d'incitation, elles ne sauraient, pour autant, représenter les mesures visées audit article 6, paragraphe 2, si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'une des deux possibilités définies au paragraphe 3 du même article.

65. La République française soutient aussi avoir mis en place un mécanisme de bonus pour le personnel de RFF qui serait directement lié à la réduction de ces coûts de fourniture de l'infrastructure et constituerait donc des mesures d'incitation.

66. Il me semble que la Commission admet, dans sa réplique, que le système de bonus prévu dans l'accord d'intéressement du 26 juin 2009 en faveur du personnel de RFF est effectivement susceptible de constituer une mesure suffisante en vue d'encourager le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure. Je relève que ledit accord (18) définit comme un critère d'intéressement du personnel la réalisation de l'objectif de GOPEQ («Grosse opération programmée équivalente»), tel que défini dans le contrat de performance du 3 novembre 2008, susmentionné, conclu entre l'État français et RFF pour la période couvrant les années 2008-2012. Le suivi de cet indice, portant sur le coût de l'unité de l'œuvre représentant les travaux de renouvellement complet d'un kilomètre de voie, met en place un mécanisme de bonus pour le personnel directement lié à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure. La République française me semble donc avoir satisfait à son obligation de prendre des mesures d'incitation en vue de réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure (19).

67. Pour ce qui est de l'objectif de réduction du niveau des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire, l'État membre défendeur considère qu'une telle réduction ne saurait en aucun cas constituer un objectif absolu fixé par la directive 2001/14. Je partage cette analyse. Pour les raisons exposées dans mes conclusions dans l'affaire Commission/Allemagne (C-556/10), précitée, je ne pense pas que les États membres soient tenus de prévoir une incitation spécifique en vue de la réduction des redevances d'utilisation de l'infrastructure, dans la mesure où cela ne découlerait pas de la réduction du niveau de coûts de fourniture de l'infrastructure.

68. La Commission considère, au contraire, qu'une obligation autonome de réduction des redevances d'accès est indispensable pour combattre la tendance des gestionnaires de l'infrastructure, qui seraient des monopoles naturels, à ne pas redistribuer les excédents résultant de l'augmentation de l'efficacité de la gestion auprès de leurs clients. Toutefois, ainsi que l'agent du gouvernement français l'a souligné à juste titre lors de l'audience, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/14 permet à un État membre d'exiger du gestionnaire de l'infrastructure qu'il équilibre ses comptes sans apport financier de l'État. Il serait donc déraisonnable de donner au paragraphe 2 de ce même article une interprétation en vertu de laquelle l'État membre serait obligé d'inciter le gestionnaire à agir à l'encontre de cet objectif. En tout état de cause, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/14 limite l'ensemble maximum des redevances perçues au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure.

69. Pour ces raisons, je propose à la Cour d'accueillir le second grief de la Commission, dans la mesure où il est tiré du manquement de la République française aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11 de la directive 2001/14, et de le rejeter pour le surplus.

## IV – Sur les dépens

70. En vertu de l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure (20), si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. La Commission et la République française ayant respectivement succombé sur un ou plusieurs chefs, je

propose que chaque partie supporte ses propres dépens.

71. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, le Royaume d'Espagne, qui a été admis à intervenir au présent litige, supportera ses propres dépens.

## V – Conclusion

72. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit:

1) La République française a manqué aux obligations qui lui incombent:

– en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, ainsi que de 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, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, dans la mesure où un service d'une entreprise ferroviaire participe à l'exercice des fonctions essentielles dont doit être chargé un gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ou un organisme qui est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique,

– en vertu de l'article 11 de la directive 2001/14, dans la mesure où la réglementation française ne comporte aucun système d'amélioration des performances conforme à cet article.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La Commission européenne, la République française et le Royaume d'Espagne supportent leurs propres dépens.

---

1 – Langue originale: le français.

---

2 – Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237, p. 25).

---

3 – Directive du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001 (JO L 75, p. 1).

---

4 – Directive 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 L 75, p. 29).

---

5 – Il s'agit des arrêts du 25 octobre 2012, Commission/Portugal (C-557/10, non encore publié au Recueil), et du 8 novembre 2012, Commission/Grèce (C-528/10), ainsi que des affaires Commission/Hongrie (C-473/10); Commission/Espagne (C-483/10); Commission/Pologne (C-512/10); Commission/République tchèque (C-545/10); Commission/Autriche (C-555/10); Commission/Allemagne (C-556/10); Commission/Slovénie (C-627/10); Commission/Italie (C-369/11), et Commission/Luxembourg (C-412/11),

pendantes devant la Cour.

---

6 – JORF du 15 février 1997, p. 2592.

---

7 – JORF du 8 mars 2003, p. 4063.

---

8 – Il convient de noter que le décret n° 2003-194 a été modifié par le décret n° 2011-891 du 26 juillet 2011 (JORF du 28 juillet 2011, p. 12885). Compte tenu de la date correspondant à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, c'est la rédaction dudit décret antérieure à la modification susvisée qui est pertinente en l'espèce et qui est reprise ici.

---

9 – JORF du 31 décembre 1982, p. 4004.

---

10 – JORF du 9 décembre 2009, p. 21226.

---

11 – Cité à la note en bas de page 8 des présentes conclusions. L'adoption dudit décret a eu lieu postérieurement au dépôt du mémoire en réplique de la Commission.

---

12 – Voir, notamment, arrêts du 4 juillet 2002, Commission/Grèce (C-173/01, Rec. p. I-6129, point 7), et du 13 mars 2003, Commission/Espagne (C-333/01, Rec. p. I-2623, point 8).

---

13 – Un cas de figure analogue se présente aussi dans l'affaire Commission/Slovénie, précitée. Voir points 24 à 46 de mes conclusions dans cette affaire.

---

14 – En revanche, ce critère n'est pas déterminant dans le cas d'autorités publiques dont l'indépendance juridique est fonction de l'ampleur de leurs compétences propres et de l'absence de lien hiérarchique. Voir arrêts du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, Rec. p. I-1885, points 31 à 37), et du 16 octobre 2012, Commission/Autriche (C-614/10, non encore publié au Recueil, points 36 à 66).

---

15 – Annexe B.1 à la défense, disponible également sur le site Internet www.rff.fr.

---

16 – Ce document de référence est disponible sur le site Internet www.rff.fr.

---

17 – Voir points 67 à 72 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (C-483/10), précitée.

---

18 – Voir annexe B.3 de la défense.

---

19 – Voir points 98 à 104 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Allemagne (C-556/10), précitée.

---

20 – Entré en vigueur le 1er novembre 2012.