

Affaire C-221/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 mars 2021

Jurisdiction de renvoi :

Obvodní soud pro Prahu 1 (République tchèque)

Date de la décision de renvoi :

22 septembre 2020

Partie requérante :

Správa železnic, státní organizace

Parties défenderesses :

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.

PDV Railway a.s.

KŽC Doprava, s. r. o.

ORDONNANCE

L'Obvodní soud pro Prahu 1 (tribunal de district de Prague 1, République tchèque) a décidé [omissis] dans l'affaire

partie
requérante : **Správa železnic, státní organizace,**
[omissis] Prague 1, [omissis]

contre
parties
défenderesses : **1. České dráhy a.s.,**
[omissis] Prague 1 [omissis]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,

[omissis] Ostrava [omissis]

3. **PDV RAILWAY a.s.**,
[omissis] Ústí nad Labem [omissis]

4. **KŽC Doprava, s. r. o.**
[omissis] Prague 9 [omissis]

concernant le recours contre la décision de l'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Office pour l'accès aux infrastructures de transport, République tchèque) [omissis] du 2 novembre 2018

en ces termes :

[omissis] [suspension de la procédure]

[omissis] L'Obvodní soud pro Prahu 1 (tribunal de district de Prague 1) défère à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les questions préjudicielles suivantes :

- 1) La réglementation nationale prévue à la cinquième partie du zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (loi n° 99/1963, établissant le code de procédure civile), tel que modifié ultérieurement (ci-après l'« občanský soudní řád » ou l'« o. s. ř. »), satisfait-elle aux exigences relatives au contrôle juridictionnel des décisions de l'organisme de contrôle en vertu de l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen [(JO 2012, L 343, p. 32)] (ci-après la « directive 2012/34 ») ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34 peut-il être interprété en ce sens que le contrôle juridictionnel d'une décision de l'organisme de contrôle peut être clôturé par une transaction judiciaire au titre de l'article 99 o. s. ř. ? **[Or. 2]**
- 3) En cas de réponse affirmative à la première question, les exigences relatives à l'institution d'un organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire en vertu de l'article 55, paragraphe 1, celles relatives aux fonctions de l'organisme de contrôle en vertu de l'article 56, paragraphes 2, 6, 11 et 12, ainsi que celles relatives à la coopération des organismes de contrôle en vertu de l'article 57, paragraphe 2, de la directive 2012/34 permettent-elles que se substituent, au fond, à des décisions de l'organisme de contrôle des décisions de juridictions de droit commun, qui ne sont pas liées par les faits, tels qu'ils ont été constatés par l'organisme de contrôle ?

[omissis] [procédure nationale]

Prague, le 22 septembre 2020

[omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL

[Or. 3]

OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1

[TRIBUNAL DE DISTRICT DE PRAGUE 1]

[omissis] [adresse de la juridiction de renvoi, référence du dossier, adresse de la Cour de justice de l'Union européenne, nom du collaborateur du greffe de la juridiction]

Le 24 mars 2021

[omissis] [répétition de la mention des parties à la procédure]

Mesdames, Messieurs,

Conformément à votre demande du 4 mars 2021 en vue d'obtenir un résumé succinct, idéalement en une page A4, décrivant la nature et le déroulement de la procédure menée par l'Obvodní soud pro Prahu 1 (tribunal de district de Prague 1) [omissis] dans le cadre de laquelle s'est posée et a, ensuite, été déférée, le 3 mars 2021, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, nous portons à votre connaissance que, eu égard à la problématique examinée, au nombre de parties et à l'ampleur de leurs mémoires, le tribunal a été contraint de procéder en ce sens qu'il renvoie, en ce qui concerne les circonstances donnant matière à déférer une question préjudicielle, aux mémoires pertinents du dossier de l'affaire, qui est communiqué en tant qu'annexe à ce courrier électronique.

Le **fondement** même de l'affaire **examinée** est ensuite le suivant :

Par requête du 14 décembre 2018, la partie requérante, Správa železniční dopravní cesty, s. o., demande que soit rejetée la réclamation * du 2 novembre 2018 [omissis] en sa partie en laquelle ont été attaqués les points du dispositif n° 6, 8, 9, 22 et 28 et à ce que soient confirmés lesdits points du dispositif ; elle souhaite également qu'il soit jugé que les chapitres 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. de la Déclaration 2019 ne sont pas contraires au zákon o drahách (loi sur les chemins de fer) [ci-après la « loi sur les chemins de fer »]. À la suite de la requête, il devait ensuite y avoir substitution du jugement rendu à la décision attaquée dans son intégralité.

Le 22 juin 2020, l'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Office pour l'accès aux infrastructures de transport) a déposé une **demande afin qu'il soit procédé à un renvoi préjudiciel**, et ce avec la **motivation** suivante :

* Ndt : Il y a, semble-t-il, lieu de comprendre « écarter la décision sur la réclamation ».

L'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Office pour l'accès aux infrastructures de transport) a adopté, le 15 juin 2018, la décision [omissis] dans le cadre de la procédure administrative [omissis], dans laquelle il a examiné, sur la base de l'article 34e de la loi sur les chemins de fer, la conformité, avec ladite loi sur les chemins de fer, de la déclaration sur les chemins de fer applicable pour la préparation de l'horaire de service 2019 ainsi que pour l'horaire de service 2019 (document de référence du réseau au sens de l'article 27 de la directive 2012/34). Une partie à la procédure, qui est également le gestionnaire de l'infrastructure et l'organisme de répartition des capacités, Správa železnic, státní organizace, qui adopte les déclarations sur les chemins de fer, a introduit une réclamation contre la décision auprès du předseda Úřadu (président de l'Office), dans laquelle elle a attaqué, entre autres, les points du dispositif 3, 15, 16 et 19. Le předseda Úřadu (président de l'Office) a, par sa décision, rendue sur la réclamation, du 2 novembre 2018 [omissis], confirmé dans cette mesure la décision rendue en premier degré par l'Úřad (Office). **[Or. 4]**

La partie à la procédure administrative initiale devant l'Úřad (Office), Správa železnic, s. o., a déposé auprès de l'Obvodní soud pro Prahu 1 (tribunal de district de Prague 1) un recours au titre de la cinquième partie de l'občanský soudní řád [ci-après le «code de procédure civile»], par lequel elle a demandé que l'Obvodní soud pro Prahu 1 (tribunal de district de Prague 1) [omissis] [erreur typographique] réexamine l'affaire en tant qu'elle concerne les points du dispositif n° 3, 5, 16 et 19 et substitue, conformément à l'article 250j du code de procédure civile, à la décision de l'Úřad (Office), dans la mesure de celle-ci, sa propre décision.

Aux termes de l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34, les États membres veillent à ce que les décisions prises par l'organisme de contrôle soient soumises à un contrôle juridictionnel. Selon l'Úřad (Office), la procédure juridictionnelle civile au titre de la cinquième partie de l'o. s. ř. (code de procédure civile) ne constitue pas un contrôle juridictionnel des décisions de l'organisme de contrôle.

La juridiction réexamine complètement l'affaire jugée dans le cadre de la procédure administrative, elle est habilitée à statuer sans considération de la décision antérieure de l'organisme de contrôle, elle n'a pas l'obligation d'aborder les arguments de celui-ci. La juridiction n'a pas la possibilité d'annuler la décision de l'organisme de contrôle et de lui renvoyer l'affaire en vue d'une nouvelle décision. La juridiction peut rejeter le recours ou prendre elle-même une décision et substituer ainsi sa décision à celle de l'organisme de contrôle. L'organisme de contrôle a une possibilité limitée de défendre sa décision devant les juridictions.

Les juridictions compétentes pour connaître de recours au titre de la cinquième partie de l'o. s. ř. (code de procédure civile) sont, au total, au nombre de 86 en République tchèque, étant entendu que la compétence territoriale des juridictions est déterminée en fonction du lieu du siège des parties à la procédure. Il existe une réelle possibilité que les juridictions civiles se prononcent sur la conformité de la

déclaration sur les chemins de fer avec la loi sur les chemins de fer de manière totalement hétérogène.

En conséquence, les décisions de juridictions civiles indépendantes, le cas échéant non unifiées par la jurisprudence des juridictions supérieures, peuvent se substituer à l'unité du contrôle effectué par l'organisme de contrôle.

Eu égard à la réglementation, décrite ci-dessus, de la procédure juridictionnelle au titre de la cinquième partie de l'o. s. ř. (code de procédure civile), chaque juridiction civile en République tchèque remplit, en principe, le rôle spécial d'organisme de contrôle du secteur ferroviaire. Cela est contraire à l'article 55, paragraphe 1, de la directive 2012/34, en vertu duquel chaque État membre institue un organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire.

La justice administrative répond pleinement aux exigences imposées en ce qui concerne le contrôle juridictionnel des décisions de l'organisme de contrôle en vertu de l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34. Une seule juridiction administrative serait toujours compétente pour connaître des recours contre les décisions de l'organisme de contrôle. La procédure au titre du soudní řád správní (code de justice administrative) revêt un caractère de cassation. La juridiction peut annuler la décision pour illégalité ou vices de procédure. L'organisme de contrôle statue ensuite une nouvelle fois sur l'affaire, étant entendu qu'il est lié par la position juridique adoptée par la juridiction administrative.

Ce n'est qu'après l'adoption de la décision du Nejvyšší správní soud (cour administrative suprême) que la directive 2012/34 a été transposée dans la loi sur les chemins de fer. Il a également été adopté le zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (loi n° 320/2016 relative à l'Office pour l'accès aux infrastructures de transport), par laquelle a été institué l'organisme de contrôle qui a succédé au Drážní úřad (Office des chemins de fer) dans la fonction d'organisme de contrôle.

La législation de transposition de la directive 2012/34 a également réglé le mécanisme du contrôle de la conformité de la déclaration sur les chemins de fer avec la loi sur les chemins de fer, en ce sens que l'organisme de contrôle se borne à apprécier la légalité de la déclaration sur les chemins de fer et ne remplace pas celle-ci par un texte donné. Un élément nouveau est que l'organisme de contrôle examine la déclaration sur les chemins de fer également d'office.

Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne portant sur une affaire similaire a également été rendu et il peut être appliqué en l'espèce. Il s'agit de l'arrêt de la Cour de justice (cinquième chambre) du 9 novembre 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834.

Dans le souci d'être complet, l'Úřad (Office) ajoute que la directive 2012/34 a remplacé la directive antérieure 2001/14 et règle de manière analogue la problématique du document de référence du réseau et son contrôle par l'organisme de contrôle. La directive 2012/34, en ses articles 55 et 56, a

considérablement élargi et renforcé les exigences concernant l'organisme de contrôle, par rapport aux articles 30 et 31 de la directive 2001/14. L'élément nouveau est l'accent mis sur l'existence d'un organisme de contrôle unique.
[Or. 5]

Selon l'Úřad (Office), l'arrêt de la Cour dans l'affaire CTL Logistics est pleinement applicable en l'espèce, motif pour lequel le contrôle juridictionnel de la procédure de l'Úřad (Office) au titre de la cinquième partie du code de procédure civile est contraire à la finalité de la directive 2012/34, qui exclut l'application d'une réglementation nationale en vertu de laquelle les procédures de l'organisme de contrôle relatives au document de référence du réseau sont contrôlées par des juridictions au titre de la cinquième partie du code de procédure civile.

Le code de procédure civile permet également de mettre fin à la procédure par une transaction judiciaire entre les parties au titre de l'article 99 o. s. ř. (code de procédure civile). Si la juridiction approuve la transaction judiciaire, c'est l'accord entre les candidats et le gestionnaire de l'infrastructure qui déciderait, de fait, de la légalité du document de référence du réseau.

La conclusion de la transaction ne serait pas conforme à l'article 56 de la directive 2012/34 étant donné que celle-ci indique que c'est l'organisme de contrôle qui examine le recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire ou l'exploitant d'une installation de service en ce qui concerne le document de référence du réseau et les critères exposés dans ce document. La directive 2012/34 précise, en outre, que les décisions prises par l'organisme de contrôle sont contraignantes pour toutes les parties concernées et ne sont soumises au contrôle d'aucune autre instance administrative.

La décision de l'Úřad (Office) sur l'appréciation de la conformité de la déclaration sur les chemins de fer avec la loi sur les chemins de fer au titre de l'article 34e de ladite loi sur les chemins de fer perdrait tout sens, étant donné que les parties à la procédure pourraient à tout moment contourner l'Úřad (Office) et conclure une transaction judiciaire, étant entendu que dans un tel cas, la position de l'Úřad (Office) ne serait nullement pertinente. L'arbitre final de la légalité de la déclaration sur les chemins de fer ne serait ainsi pas l'Úřad (Office), mais les organismes de répartition des capacités et les candidats à l'attribution de capacités, qui conviendraient entre eux si la déclaration sur les chemins de fer est, ou non, conforme à la loi.

En vertu de l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34, les décisions de l'organisme de contrôle sont soumises à un contrôle juridictionnel. En aucun cas, cette disposition ne saurait être interprétée en ce sens que les juridictions, au lieu de contrôler la procédure ou les décisions de l'organisme de contrôle, se substituent, de fait, dans la fonction de celui-ci. Elles approuvent, le cas échéant, une transaction conclue entre ces sujets qui sont réglementés par l'Úřad (Office).

La privatisation de l'activité de régulation de l'Úřad (Office) est contraire au principe de protection de la partie contractante plus faible, selon lequel l'Úřad (Office) doit, par son activité de régulation, veiller également à ce que le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire n'abuse pas de sa position naturelle de monopole à l'égard des entreprises ferroviaires.

On pourrait même aboutir ici également à une situation dans laquelle une décision de l'Úřad (Office) provoque le mécontentement tant des candidats que du gestionnaire de l'infrastructure. Les parties à la procédure parviennent à une solution par la conclusion d'une transaction judiciaire et contournent, de fait, l'organisme de contrôle.

Enfin, l'application de la cinquième partie du code de procédure civile n'est pas conforme à la directive 2012/34 également au motif que ce sont, dans certains cas, les juridictions administratives et, dans d'autres, les juridictions civiles qui sont compétentes pour le contrôle juridictionnel des décisions de l'Úřad (Office). Cela peut concerner le cas de tarifs fixés de manière illégale – redevances en raison de l'application desquelles il est reproché à l'exploitant des chemins de fer d'avoir commis une infraction. La décision de l'Úřad (Office) sur la commission de l'infraction sera contrôlée, en cas d'éventuelle introduction d'un recours, par une juridiction administrative. Il sera toutefois statué de nouveau sur la conformité des tarifs dans la déclaration sur les chemins de fer avec la loi par une juridiction civile. Le contrôle juridictionnel des procédures ou des décisions de l'organisme de contrôle dans les divers types de procédures visés à l'article 56, paragraphe 1, de la directive 2012/34 différera en fonction de la juridiction qui sera compétente pour le type de procédure concerné.

Les contrôles juridictionnels effectués par des juridictions différentes dans le cadre de types différents de procédures juridictionnelles conduiront ainsi à un morcellement de la pratique de régulation, ce qui est contraire à l'objectif de l'article 55, paragraphe 1, de la directive 2012/34. Celui-ci prévoit que chaque État membre institue un organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire. La conséquence peut être la coexistence de deux procédures de décision non coordonnées, et ce, en violation claire de l'objectif poursuivi à l'article 56 de la directive 2012/34.

Les juridictions civiles statuant au titre de la cinquième partie de l'o. s. ř. (code de procédure civile) ne remplissent pas certaines exigences que la directive 2012/34 impose pour la prise de décision de l'organisme de contrôle. Ces juridictions n'ont pas l'obligation de publier leurs décisions comme l'exige l'article 56, paragraphe 11, de la directive 2012/34. En vertu des dispositions de l'article [Or. 6] 158 o. s. ř. (code de procédure civile), la décision de la juridiction dans une procédure juridictionnelle civile est signifiée aux seules parties à la procédure. Si l'Úřad (Office) n'est pas admis parmi les parties à la procédure, il n'est pas prévu d'obligation légale expresse d'envoyer à l'organisme de contrôle des expéditions écrites des arrêts qui se substituent à ses décisions.

Les juridictions civiles ne sont pas habilitées en vertu de l'article 56, paragraphe 2, de la directive 2012/34 à assurer le suivi de la situation en matière de concurrence sur les marchés des services ferroviaires et des activités des gestionnaires de l'infrastructure en ce qui concerne les règles mentionnées dans le document de référence du réseau en vue de prévenir toute discrimination à l'égard des candidats. Leur processus de décision ne saurait donc se substituer à celui de l'organisme de contrôle.

Les juridictions civiles ne sont pas habilitées à effectuer des audits ou commander des audits externes auprès des gestionnaires de l'infrastructure, des exploitants d'installations de service et, le cas échéant, auprès des entreprises ferroviaires des gestionnaires pour contrôler le respect des dispositions relatives à la séparation comptable, comme l'exige l'article 56, paragraphe 12, de la directive 2012/34. La nécessité d'effectuer des audits peut également survenir dans le cadre d'une procédure devant une juridiction.

Les juridictions civiles ne sont pas habilitées à coopérer avec les organismes de contrôle à des fins d'assistance mutuelle dans leurs tâches de surveillance du marché et de traitement des plaintes (également de contrôle de la déclaration sur les chemins de fer) ou des enquêtes, comme l'exige l'article 57, paragraphe 2, de la directive 2012/34.

Dans la décision précitée du Nejvyšší správní soud (cour administrative suprême) du 7 mai 2014, portant la référence 1 As 28/2014-62, il est indiqué, notamment, au point 29, que *la directive 2001/14/CE exige, en son article 30, paragraphe 6, que soit assuré un contrôle des décisions de l'organisme de contrôle, qui, en République tchèque, est le Drážní úřad [Office des chemins de fer]. Toutefois, la directive ne régit pas la compétence matérielle des juridictions des États membres, de sorte qu'il appartient pleinement aux États membres de déterminer quelle juridiction aura la compétence matérielle pour le contrôle des décisions de l'organisme de contrôle. Tant la procédure au titre des articles 65 et suivants du s. ř. s. [soudní řád správní (code de justice administrative)] que la procédure au titre de la cinquième partie de l'občanský soudní řád [code de procédure civile], qui doit être considérée à cet égard, en principe, comme équivalente, satisfont à l'exigence de contrôle dans le contexte [juridique] de la République tchèque. Étant donné que, aux fins de la détermination de la compétence matérielle de la juridiction en l'espèce, c'est la réglementation nationale qui est déterminante et qu'il n'y a pas lieu d'interpréter ou d'apprécier la validité de la directive 2001/14/CE ni d'une autre réglementation de l'Union européenne, le Nejvyšší správní soud (cour administrative suprême) n'accepte pas de déférer une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne au sens de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.* Depuis lors, d'une part, les modifications susmentionnées des exigences concernant l'organisme de contrôle sont intervenues et, d'autre part, l'arrêt CTL Logistics, précité, a été rendu. Certes, la directive 2012/34 ne règle pas la compétence matérielle d'une juridiction, mais elle régit la procédure de décision. Il n'est donc plus pleinement exact d'affirmer que les deux procédures juridictionnelles

satisfont donc à l'exigence de contrôle dans le contexte [juridique] de la République tchèque. Selon l'Úřad (Office), la procédure devant une juridiction civile est incompatible avec la directive 2012/34. Pour ce motif, l'Úřad (Office) propose au tribunal de procéder à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

L'Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Office pour l'accès aux infrastructures de transport) résume donc qu'il considère la réglementation nationale actuelle du contrôle juridictionnel des décisions de l'Úřad (Office) relatives à la conformité de la déclaration sur les chemins de fer avec la loi sur les chemins de fer au titre de la cinquième partie de l'o. s. ř. (code de procédure civile) comme contraire à la directive 2012/34, et ce pour les motifs suivants :

- a. depuis l'arrêt du Nejvyšší správní soud (cour administrative suprême), la réglementation et la jurisprudence ont été modifiées, ce qui a donné lieu à un motif de procéder à un renvoi préjudiciel,
- b. en violation de l'article 56, paragraphe 10, de la directive 2012/34, il ne s'agit pas d'un contrôle juridictionnel de la décision de l'úřad (office), mais d'une nouvelle décision dans la même affaire,
- c. les juridictions de droit commun substituent leurs décisions aux décisions de l'Úřad (Office), agissant ainsi en violation de l'article 55, paragraphe 1, de la directive, en vertu duquel il doit être institué un organisme de contrôle national unique du secteur ferroviaire,
- d. la pratique décisionnelle, au total, de 86 juridictions de droit commun compétentes en République tchèque se substituerait à l'unité du contrôle effectué par l'organisme compétent, sous réserve d'un éventuel contrôle ultérieur exercé par les juridictions qui statueraient sur les recours formés contre les décisions de cet organisme ; il en résulterait la coexistence de deux processus de décision non coordonnés, et ce en violation manifeste de l'objectif poursuivi à l'article 55 et à l'article 56 de la directive 2012/34, **[Or. 7]**
- e. le rôle de l'organisme de contrôle est tout à fait vidé de sa substance par la possibilité de conclure une transaction judiciaire entre le candidat et le gestionnaire de l'infrastructure, ce qui est totalement contraire à la finalité de la directive 2012/34,
- f. l'organisme de contrôle ne peut même pas, dans la procédure juridictionnelle civile, défendre ses décisions et on peut aboutir à des décisions juridictionnelles se substituant à celles de l'Úřad (Office) quelle que soit l'activité de l'organisme de contrôle,
- g. les juridictions civiles ne satisfont pas non plus aux exigences de l'article 56, paragraphes 2, 6, 11 et 12, ni à celles de l'article 57, paragraphe 2, de la directive 2012/34.

En ce qui concerne les autres informations à l'appui, je me permets de renvoyer au dossier de l'affaire qui vous est actuellement remis.

[nom du collaborateur du greffe de la juridiction, juridiction de renvoi]

DOCUMENT DE TRAVAIL