

Affaire C-563/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 octobre 2020

Jurisdiction de renvoi :

Sąd Okręgowy w Warszawie (tribunal régional de Varsovie, Pologne)

Date de la décision de renvoi :

6 octobre 2020

Partie requérante :

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Partie défenderesse :

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

ORDONNANCE

Le mardi 6 octobre 2020

Le *Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (tribunal régional de Varsovie, tribunal de protection de la concurrence et du consommateur, Pologne)

[OMISSIS]

suite à l'examen, le mardi 6 octobre 2020, à Varsovie,

[OMISSIS]

de l'affaire ayant pour objet un recours de la société **Orlen KolTrans sp. z o.o.**

[OMISSIS]

contre le **Prezes Urzędu Transportu Kolejowego** [président de l'office des transports ferroviaires, ci-après ; le « président de l'OTF »]

pour engager une procédure administrative

comme conséquence du recours introduit par la requérante contre l'ordonnance du président de l'OTF du 11 juin 2014 [OMISSIS]

ordonne :

en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions suivantes concernant l'interprétation de dispositions du droit de l'Union :

1. L'article 30, paragraphe 2, sous e), 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 doit-il être interprété en ce sens qu'il accorde à une entreprise ferroviaire qui utilise ou entend utiliser l'infrastructure ferroviaire, le droit de participer à la procédure menée par l'organisme de contrôle visant à la détermination par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du niveau des redevances d'accès à celle-ci ?
2. En cas de réponse négative à la première question, l'article 30, paragraphes 5 et 6, de la directive 2001/14/CE, doit-il être interprété en ce sens qu'il accorde à une entreprise ferroviaire, qui utilise ou entend utiliser l'infrastructure ferroviaire, le droit de contester la décision de l'organisme de contrôle approuvant le niveau des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire établies par le gestionnaire de cette infrastructure ?

[OMISSIS] [Or. 2]

EXPOSÉ DES MOTIFS

de l'ordonnance de renvoi préjudiciel du 21 septembre 2020

Juridiction de renvoi :

Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tribunal régional de Varsovie, tribunal de protection de la concurrence et du consommateur)

Parties à la procédure au principal :

Partie requérante : *ORLEN KolTrans sp. z o.o.*, dans le cadre du recours contre l'ordonnance du président de l'OTF

Partie défenderesse : *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego* (le président de l'OTF)

Objet de la procédure au principal :

Le refus, de la part du président de l'OTF, (l'organisme de contrôle au sens des dispositions de la directive 2001/14/CE [Ndt : le juge emploie ici l'expression *organ nadzorczy*, organisme de surveillance, mais la directive parle bien de *l'organ kontrolny*, organisme de contrôle], d'engager, à la demande de la société de transport ferroviaire (ORLEN KolTrans sp. z o.o.), une procédure administrative visant à l'annulation de la décision de cet organisme portant approbation des taux unitaires de la redevance de base pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

Cadre juridique :

DROIT DE L'UNION

- 1 La directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75 du 15/03/2001 p. 29, telle que modifiée).

- Article 4, paragraphe 1 :

« [l]es 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 ».

- Article 6, paragraphe 2 :

« [l]e 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 ». [Or. 3]

- Article 7, paragraphe 3 :

« [s]ans 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 ».

- Article 30, paragraphe 1 :

« [s]ans préjudice des dispositions de l'article 21, paragraphe 6, les États membres instituent un **organisme de contrôle**. Cet organisme, qui peut être le ministère chargé des questions de transports ou tout autre organisme, est indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition et des candidats, sur le plan organisationnel, juridique, décisionnel et pour ce qui est décisions en matière financière. Cet

organisme fonctionne conformément aux principes énoncés au présent article, les fonctions de recours et de contrôle pouvant être attribuées à des organismes séparés ».

- Article 30, paragraphe 2, sous e) :

« [u]n candidat peut saisir cet organisme dès lors qu'il estime être victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice, notamment pour introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire en ce qui concerne : [...] le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure qu'il est ou pourrait être tenu d'acquitter »

- Article 30, paragraphes 3 à 6

« 3. L'organisme de contrôle veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre II et non discriminatoires. Les négociations entre les candidats et un gestionnaire de l'infrastructure concernant le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure ne sont autorisées que si elles ont lieu sous l'égide de l'organisme de contrôle. L'organisme de contrôle intervient immédiatement si les négociations sont susceptibles de contrevenir aux dispositions de la présente directive.

4. L'organisme de contrôle est habilité à demander les informations utiles au gestionnaire de l'infrastructure, aux candidats et à toute autre partie intéressée dans l'État membre concerné ; ces informations sont fournies sans tarder. [Or. 4]

5. L'organisme de contrôle est obligé de se prononcer sur toute plainte et adopte les mesures nécessaires afin de remédier à la situation dans un délai maximum de deux mois suivant la réception de toutes les informations.

Nonobstant le paragraphe 6, les décisions prises par l'organisme de contrôle sont contraignantes pour toutes les parties concernées.

Au cas où un recours est introduit contre un refus d'octroyer des capacités de l'infrastructure ou contre les modalités d'une proposition de capacités, l'organisme de contrôle soit confirme qu'il n'y a pas lieu de modifier la décision prise par le gestionnaire de l'infrastructure, soit exige la modification de la décision incriminée conformément aux lignes directrices fixées par l'organisme de contrôle.

6. Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour que les décisions prises par l'organisme de contrôle soient soumises à un contrôle juridictionnel ».

DISPOSITIONS NATIONALES

- 2 La loi du 28 mars 2003 sur le transport ferroviaire, (JO 2013 pos. 1594), ci-après, la « loi sur le transport ferroviaire » [*Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. de 2013, position 1594)*] [OMISSIS] :

- article 13, paragraphe 1 :

« [i]l appartient au président de l'Office des transports ferroviaires, (ci-après le "président de l'OTF") dans le domaine de la réglementation des transports ferroviaires :

1) **d'approuver et de coordonner les redevances d'utilisation des sillons de l'infrastructure ferroviaire octroyés, en vérifiant leur conformité aux règles de fixation de celles-ci ;**

[OMISSIS]

4) **de contrôler si le gestionnaire a correctement fixé les redevances de base d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et les redevances supplémentaires de prestations de services supplémentaires ;**

5) **d'examiner les recours des transporteurs ferroviaires relatifs :**

[OMISSIS] [Or. 5]

b) à l'octroi des sillons et aux redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ;

- article 13, paragraphe 6 :

« [s]il est **constaté qu'il y a eu une violation** des dispositions, décisions ou ordonnances en matière ferroviaire, le président de l'OTF rend une décision précisant l'étendue de la violation et le délai de rectification de l'irrégularité ».

- Article 29, paragraphe 3 :

« [l]e transporteur ferroviaire acquiert le droit d'utiliser les sillons attribués et fixés dans l'horaire de service après la conclusion d'un accord à cet effet avec le gestionnaire ».

- Article 29, paragraphe 4 :

« [p]our la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire de celle-ci perçoit les redevances visées à l'article 33 ».

- Article 33, paragraphes 1 à 8 :

« 1. Le gestionnaire fixe le montant des redevances dues pour l'utilisation de l'infrastructure par les transporteurs ferroviaires.

2. *La redevance de base pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire est fixée en prenant en considération le coût directement supporté par le gestionnaire, comme conséquence de l'exploitation du service ferroviaire par le transporteur.*

3. **La redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire se compose de la redevance de base et des redevances supplémentaires.**

3a. *Dans le cadre de la redevance de base, le gestionnaire applique une redevance déterminée séparément pour :*

1) *l'accès minimal à l'infrastructure ferroviaire englobant les services visés dans la partie I, paragraphe 1, de l'annexe à la loi ;*

2) *l'accès aux installations liées à l'entretien des trains englobant les services visés dans la partie I, paragraphe 2, de l'annexe à la loi.*

4. **La redevance de base pour l'accès minimal à l'infrastructure ferroviaire est calculée comme étant le produit des mouvements de trains et des taux unitaires fixés selon la catégorie de la ligne ferroviaire et le type de train, et cela séparément pour le transport de passagers et de marchandises.**

[OMISSIS] [Or. 6]

4c. **La redevance de base d'accès aux équipements liés à l'entretien des trains est calculée comme étant le produit des services commandés et des taux unitaires correspondants, dont le montant varie en fonction du type de services visés dans la partie I, paragraphe 2, de l'annexe à la loi.**

5. **Le taux unitaire de la redevance de base pour l'accès minimal à l'infrastructure ferroviaire est fixé, pour chaque kilomètre parcouru par un train.**

[OMISSIS]

6. *Le gestionnaire est tenu de rendre publics [OMISSIS] le montant et les types de taux de la redevance de base ainsi que de redevances supplémentaires.*

7. **Les taux unitaires de la redevance de base et des redevances supplémentaires, hors les redevances d'utilisation du courant de traction, sont transmis accompagnés des calculs de leur montant, au président de l'OTF.**

8. **Le président de l'OTF approuve les taux prévus au paragraphe 7, dans le délai de 30 jours à compter de leur réception, ou refuse de les approuver s'il constate des infractions aux règles visées aux paragraphes 2-6, à l'article 34 ou à l'article 35 ».**

- Article 34, paragraphe 1 :

« [l]e gestionnaire peut augmenter la redevance visée à l'article 33, paragraphe 2, si :

1) il prouve qu'il a engagé ou devra engager des dépenses en vue :

a) d'augmenter la capacité insuffisante d'une ligne de chemin de fer spécifique,

b) de l'impact environnemental négatif des mouvements de trains, à condition que l'augmentation de la redevance soit comparable à celle appliquée pour les modes de transport concurrents,

c) d'investissements améliorant l'efficacité dans le cadre du développement du réseau ferroviaire effectués ou commencés 15 ans au maximum avant l'entrée en vigueur de la loi ;

2) l'augmentation concerne les services internationaux de fret ferroviaire [OMISSIS] [Or. 7] [OMISSIS]. »

- L'article 35, paragraphe 4 :

[OMISSIS] [délégation pour l'établissement d'un acte d'exécution]

- 3 **Le règlement du ministre des infrastructures, relatif aux conditions de l'accès à l'infrastructure ferroviaire et aux conditions de son utilisation** (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej*), du 27 février 2009 (Dz. U. de 2009, n° 35, position 274).

- Article 6 [OMISSIS]

« La redevance de base visée à l'article 33, paragraphe 4, de la présente loi, est déterminée en multipliant le nombre de trains-km effectués par le taux approprié pour une catégorie donnée de ligne ferroviaire » [OMISSIS].

- Article 7 [OMISSIS]

« Les taux unitaires de la redevance de base visée au paragraphe 6 sont fixés pour :

- 1) les trains de passagers,

2) *les trains de marchandises.*

- Article 8

« Pour calculer les taux pour planifier la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire, le gestionnaire tient compte :

1) *des coûts directs qui couvrent :*

a) *les frais d'entretien,*

b) *les frais de gestion du trafic,*

c) *l'amortissement ;*

2) ***des coûts indirects de l'activité couvrant les frais raisonnables du gestionnaire de l'infrastructure, autres que ceux mentionnés aux points 1 et 3 ;***

3) ***des coûts financiers liés au remboursement des prêts que le gestionnaire a contractés pour développer et moderniser l'infrastructure mise à disposition ; [Or. 8]***

4) *du travail d'exploitation défini pour les différentes catégories de lignes et de trains visées à l'article 7 ».*

[OMISSIS]

- Article 16

« 1. Le gestionnaire, au plus tard 9 mois avant la date d'entrée en vigueur de l'horaire de service des trains, soumet au président de l'OTF un projet pour approbation :

1) *des taux unitaires de la redevance de base ;*

2) *des taux des redevances pour les services mentionnés dans la partie II de l'annexe de la loi.*

2. Le gestionnaire joint au projet visé au paragraphe 1 la liste des lignes ferroviaires gérées avec les taux qu'il leur a attribués pour les trains visés au paragraphe 7, [OMISSIS]

3. À la demande du transporteur, le gestionnaire doit permettre à celui-ci de prendre connaissance du projet visé au paragraphe 1, ainsi que de la liste visée au paragraphe 2.

4. Les taux des redevances ainsi que les augmentations des taux et les réductions des redevances visées aux paragraphes 1 et 2 sont calculés de

manière à assurer une protection contre une augmentation injustifiée du niveau actuel des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. »

- Article 17

« 1. Le président de l'OTF ne refuse d'approuver le projet soumis, visé à l'article 16, paragraphe 1, que s'il a été élaboré en violation des dispositions visées à l'article 33, paragraphe 8, de la loi. »

[OMISSIS] [Or. 9]

- 4 **La loi du 14 juin 1960 instaurant un code de procédure administrative** (*ustawa kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. de 2013, position 267) (ci-après : le « cpa »).

- Article 28 du cpa :

« [e]st partie tout personne dont l'intérêt à agir ou une obligation fait l'objet d'une procédure ou qui, en raison de son intérêt à agir ou de son obligation, demande à une autorité d'intervenir ».

- Article 61, paragraphe 1, du cpa :

« [l]a procédure administrative est engagée à la demande d'une partie ou d'office ».

- Article 61a, paragraphe 1, du cpa :

« [l]orsque la demande visée à l'article 61 est présentée par une personne qui n'est pas une partie ou lorsque, pour d'autres raisons légitimes, une procédure ne peut être engagée, l'autorité publique administrative prend une décision de refus d'engager la procédure ».

- Article 157, paragraphe 2, du cpa :

« [l]a procédure d'annulation de la décision est engagée à la demande d'une partie ou d'office ».

ANTÉCÉDENTS DU LITIGE

- 5 ORLEN KolTrans sp. z o.o., dont le siège est situé à Płock (Pologne) [OMISSIS] exerce une activité commerciale dont l'objet est, entre autres, le transport ferroviaire de marchandises.
- 6 Dans sa décision du 29 septembre 2010 [OMISSIS], le président de l'OTF a modifié sa décision antérieure portant approbation des taux unitaires de la redevance de base et des taux de la redevance supplémentaire pour l'accès et l'utilisation par les transporteurs ferroviaires de l'infrastructure ferroviaire dont

est propriétaire la société *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.* (ci-après : la « PKP PLK ») pour la période de validité de l'horaire de service des trains 2010/2011, et il a ainsi approuvé les nouveaux tarifs de base. L'autorité a estimé dans sa décision que la proposition de nouveaux taux unitaires de la redevance de base présentée par PKP PLK était conforme aux principes définis à l'article 33, paragraphes 2 à 6, à l'article 34, ainsi qu'aux dispositions adoptées sur la base de l'article 35 de la loi du 28 mars 2003 sur le transport ferroviaire (*ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym*) (Dz. U de 2007, n° 16, position 94, telle que modifiée par la suite).

- 7 Seul le gestionnaire de l'infrastructure a participé à la procédure précitée d'approbation du taux unitaire de la redevance de base. **[Or. 10]**
- 8 *ORLEN KolTrans* était redevable, pour le transport ferroviaire effectué, d'une redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire au profit du gestionnaire de l'infrastructure, sur la base des taux unitaires de la redevance de base approuvés par le président de l'OTF par décision du 29 septembre 2010, mentionnée au point 6 de l'exposé des motifs (la redevance de base est déterminée en multipliant le nombre de trains-km effectués par le taux unitaire).
- 9 Le niveau des redevances pour PKP PLK a finalement résulté du contrat conclu entre le transporteur et le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire pour l'utilisation des sillons attribués, lequel devait entre autres préciser, selon la loi, les conditions d'accès et d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et les réductions et les coefficients d'augmentation des taux applicables, ainsi que le délai et le mode de paiement des redevances et autres obligations (article 20, paragraphe 3, du règlement).
- 10 Le gestionnaire PKP PLK a donc perçu auprès du transporteur des redevances pour la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire, dont le montant était précisé dans le contrat (article 29, paragraphe 3, de la loi sur les transports ferroviaires), toutefois, le montant de ces redevances dérivait des taux unitaires de la redevance de base établis par décision administrative (décision citée au point 6).
- 11 La redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire se compose en effet de la somme de la redevance de base et de la redevance supplémentaire. La redevance de base est quant à elle calculée en prenant en compte les parcours prévus des trains et les taux unitaires établis en fonction de la catégorie de ligne et du type de train.
- 12 Par arrêt du 30 mai 2013, *Commission/Pologne*, C-512/10, (EU:C:2013:338), **la Cour de justice de l'Union européenne** a déclaré incompatible avec la directive 2001/14/CE la prise en compte, dans le calcul du taux des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, de coûts qui ne sont manifestement pas directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire. Ainsi, la Cour a considéré que les dispositions nationales, notamment le règlement du ministre des infrastructures de 2009 (cité au point 3), qui a servi de base à la fixation par le gestionnaire de

l'infrastructure des taux des redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et à leur approbation par le président de l'OTF (décision citée au point 6) n'avaient pas assuré la transposition correcte des dispositions du droit de l'Union concernant la fixation des redevances perçues pour l'accès minimal à l'infrastructure ferroviaire à des coûts directement liés à l'exploitation du service ferroviaire, c'est-à-dire l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2001/14 (points 80 à 86 de l'arrêt). [Or. 11]

- 13 Estimant que les taux des redevances approuvés par la décision du président de l'OTF du 29 septembre 2010 tenaient compte des coûts indirects supportés par le gestionnaire de l'infrastructure, ce qui est inacceptable au regard des dispositions de la directive, *ORLEN KolTrans* a demandé, par lettre du 7 avril 2014, l'annulation de la décision du président de l'OTF du 29 septembre 2010 [OMISSIS] approuvant les taux unitaires de la redevance de base du gestionnaire de l'infrastructure.
- 14 La requérante a indiqué que cette décision avait été adoptée en violation flagrante du droit. Selon la requérante, la décision approuvant les taux unitaires des redevances pour l'accès et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire gérée par PKP PLK S.A. a pris en compte à tort des coûts qui n'étaient pas directement liés à l'exploitation du service ferroviaire.
- 15 Par ordonnance du 11 juin 2014 [OMISSIS], le Président de l'OTF a refusé d'engager une procédure d'annulation de la décision du 29 septembre 2010 [OMISSIS]. À l'appui de cette ordonnance, le président de l'OTF a invoqué l'article 61a, paragraphe 1, du cpa, et il s'est fondé sur le fait que le transporteur, à savoir *ORLEN KolTrans*, n'avait pas la qualité de partie au sens de l'article 28 du cpa et qu'il n'avait aucun intérêt à agir en ce qui concerne l'annulation de la décision.
- 16 En refusant d'engager la procédure à la demande de l'entreprise ferroviaire, le président de l'UTK a considéré que l'intérêt à agir dans le cadre d'une telle procédure est lié à l'existence d'une norme de droit administratif matériel, qui sert de base à la concrétisation par l'autorité d'un droit (d'une obligation) de l'entité. Dès lors qu'il n'a pas été expressément établi dans l'ordre juridique polonais que le transporteur ferroviaire a le droit de contester les taux unitaires de la redevance de base dans le cadre de la procédure d'approbation de celles-ci par l'organisme de contrôle, le président de l'OTF (organisme de contrôle) considère que le transporteur ferroviaire n'a pas le droit de revenir sur la décision d'approbation de ces taux, même s'il s'avérait que les taux unitaires de la redevance de base, approuvés par l'autorité au moyen d'une décision administrative, ne sont pas conformes au droit de l'Union.
- 17 *ORLEN KolTrans* a formé un recours contre l'ordonnance du Président de l'OFT du 11 juin 2014 devant le *Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (tribunal régional de Varsovie, tribunal de protection de la concurrence et du consommateur). L'entrepreneur a souligné que lui refuser d'être

partie à la procédure d'annulation de la décision du 29 septembre 2010, portant approbation des taux unitaires de la redevance de base, signifie que le droit polonais ne prévoit pas le mécanisme de recours efficace pour une entreprise [Or. 12] ferroviaire en ce qui concerne le niveau ou la structure des redevances pour l'infrastructure ferroviaire, mécanisme auquel elle a le droit en vertu de l'article 30, paragraphe 2, sous e), de la directive 2001/14.

- 18 En même temps, *ORLEN KolTrans* a introduit une demande d'indemnisation contre l'État polonais au motif que la transposition incorrecte de la directive 2001/14 par la République de Pologne a entraîné un préjudice résultant du paiement de redevances excessives au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ; en effet, ces redevances ont été calculées sur la base d'un taux unitaire de la redevance de base dont le montant, contrairement au contenu de la directive, a été élaboré de manière à prendre également compte les coûts indirects du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, et pas seulement les coûts directs, comme l'exige la directive.
- 19 Les juridictions ordinaires qui ont statué sur les demandes d'indemnisation d'*ORLEN KolTrans* ainsi que d'autres transporteurs ferroviaires, présentées entre autres contre l'État polonais en raison d'une mauvaise transposition des directives, ont refusé de faire droit à ces prétentions des transporteurs ferroviaires en invoquant notamment le fait qu'il existait des décisions administratives définitives de l'autorité de contrôle (le président de l'OTF) approuvant le niveau des taux unitaires de la redevance de base appliqué par le gestionnaire de l'infrastructure (il s'agit de décisions telles que celles décrites au point 6 ci-dessus, que le transporteur entend contester dans l'affaire au principal).
- 20 Sur la base d'une affaire de ce type introduite par une entreprise ferroviaire contre l'État polonais en vue d'obtenir une indemnisation pour la mise en œuvre incorrecte de la directive 2001/14, le Sąd Najwyższy (Cour suprême, Pologne) a posé la question préjudicielle suivante : « [l]es dispositions de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001 , en particulier, son article 4, paragraphe 5, et son article 30, paragraphes 1, 3, 5 et 6, doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à ce qu'une entreprise ferroviaire puisse, sans contrôle juridictionnel de la décision de l'organisme de contrôle, poursuivre en dommages et intérêts un État membre pour mise en œuvre incorrecte de cette directive, dans le cas où une composante de l'indemnisation serait un trop-perçu de redevance au titre de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ? » (affaire [OMISSIS] C-120/20).
- 21 Dans le même temps, il convient de rappeler que la CJUE, dans son arrêt du 9 novembre 2017, *CTL Logistics*, C-489/15 (EU:C:2017:834), a jugé qu'il est inadmissible que les juridictions ordinaires contrôlent le niveau des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire dans des cas individuels et qu'il n'est pas possible [Or. 13] de modifier le montant de ces redevances, indépendamment de la surveillance exercée par l'organisme de contrôle visé à l'article 30 de la directive 2001/14.

- 22 La requérante dans la procédure au principal devant le tribunal régional de Varsovie, tribunal de protection de la concurrence et du consommateur, appelé à connaître des recours contre les décisions de l'autorité de contrôle (le président de l'OTF), afin d'obtenir l'annulation de la décision du 29 septembre 2010 (citée au point 6), sollicite, en substance, un contrôle juridictionnel de la décision de l'autorité de contrôle portant approbation des taux unitaires de la redevance principale, lesquels, selon elle, ont été fixés, au regard du contenu de l'arrêt TSUE dans l'affaire C-512/10, d'une manière contraire à la directive 2001/14.
- 23 [OMISSIS] [les voies de recours]

MOTIVATION DU RENVOI PRÉJUDICIEL

- 24 L'article 30, paragraphe 2, sous e), 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, indique qu'un candidat peut saisir l'organisme de contrôle dès lors qu'il estime être victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice, notamment pour introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire en ce qui concerne le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure qu'il est ou pourrait être tenu d'acquitter.
- 25 En Pologne, en règle générale, seul le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, qui soumet les taux unitaires de la redevance de base pour approbation à l'organisme de contrôle (le président de l'OTF), est partie à la procédure d'approbation desdits taux. Les organisations regroupant des transporteurs ferroviaires peuvent également participer à la procédure, si elles présentent une telle demande. Les transporteurs ferroviaires n'étaient pas admis à participer à une telle procédure.
- 26 En même temps, selon la juridiction de renvoi, le droit national ne prévoit aucun mécanisme efficace permettant à une entreprise ferroviaire de contester le niveau des taux unitaires de la redevance de base qui ont été approuvés. **[Or. 14]**
- 27 Le seul moyen dont dispose le transporteur est le droit d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle contre le gestionnaire en ce qui concerne la redevance d'utilisation de l'infrastructure (prévu à l'article 13, paragraphe 1, point 5, sous b), de la loi sur le transport ferroviaire).
- 28 Toutefois, une telle réclamation ne saurait avoir pour effet de revenir sur les taux unitaires de la redevance de base que l'organisme de contrôle a approuvés par décision administrative. Selon l'article 13, paragraphe 6, de la loi sur les transports ferroviaires, s'il est constaté qu'il y a eu une violation des dispositions, décisions ou ordonnances en matière ferroviaire, le président de l'OTF rend une décision précisant l'étendue de la violation et le délai de rectification de

l'irrégularité, de sorte qu'une telle décision ne peut pas non plus affecter les taux unitaires de la redevance de base.

- 29 Étant donné que l'organisme de contrôle considère que seul le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, qui détermine les taux unitaires de la redevance de base, est partie à la procédure administrative d'approbation de ceux-ci, le transporteur ferroviaire n'est pas considéré comme une partie à cette procédure. Le transporteur ferroviaire ne peut pas non plus contester les décisions en question
- 30 En droit polonais, conformément au principe énoncé à l'article 157, paragraphe 2, du cpa, la procédure de recours en annulation contre une décision est engagée à la demande d'une partie ou d'office, de sorte que le transporteur, qui n'était pas partie à la procédure d'approbation des taux unitaires, ne peut pas non plus demander efficacement l'annulation de la décision approuvant les tarifs unitaires de la redevance de base.
- 31 Dans une telle solution, le transporteur se voit refuser tout **intérêt à agir**. L'intérêt à agir est lié à l'existence d'une norme de droit administratif matériel, qui sert de base à la concrétisation par l'autorité d'un droit (d'une obligation) de l'entité. Dès lors qu'il n'a pas été expressément établi dans l'ordre juridique polonais que le transporteur ferroviaire a le droit de contester les taux unitaires de la redevance de base dans le cadre de la procédure d'approbation de celles-ci par l'organisme de contrôle, le président de l'OTF (organisme de contrôle) considère que le transporteur ferroviaire n'a pas le droit de revenir sur la décision d'approbation de ces taux, même s'il s'avérait que les taux unitaires de la redevance de base, approuvés par l'autorité au moyen d'une décision administrative, ne sont pas conformes au droit de l'Union.
- 32 Par conséquent, le transporteur ferroviaire ne dispose pas, dans l'ordre juridique polonais ainsi constitué, d'une voie de recours efficace pour contester le niveau des taux unitaires de la redevance de base, même lorsque ces redevances sont calculées d'une manière qui n'est pas conforme au contenu de la directive 2001/14, c'est-à-dire lorsque **[Or. 15]** pour déterminer leur montant, on prend en compte non seulement les coûts directs supportés par le gestionnaire de l'infrastructure pour donner accès à l'infrastructure, mais aussi les coûts indirects, ce qui a été contesté par la CJUE dans son arrêt C-512/10.
- 33 La première question préjudicielle, qui est celle de savoir si l'article 30, paragraphe 2, sous e), 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 doit être interprété en ce sens qu'il accorde à une entreprise ferroviaire qui utilise ou entend utiliser l'infrastructure ferroviaire, le droit de participer à la procédure menée par l'organisme de contrôle visant à la détermination par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire du niveau des redevances d'accès à celle-ci, est donc justifiée.

- 34 Toutefois, s'il n'est pas possible de déduire du libellé de l'article 30, paragraphe 2, sous e), de la directive 2001/14/CE le droit du transporteur de participer à la procédure de décision approuvant les taux unitaires de la redevance de base, la deuxième question préjudicielle, qui est celle de savoir si l'article 30, paragraphes 5 et 6, de la directive 2001/14/CE, doit être interprété en ce sens qu'il accorde à une entreprise ferroviaire, qui utilise ou entend utiliser l'infrastructure ferroviaire, le droit de contester la décision de l'organisme de contrôle approuvant le niveau des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire établies par le gestionnaire de cette infrastructure, est donc justifiée.
- 35 La réponse aux questions ci-dessus permettra à la juridiction de renvoi de décider si la requérante dans la présente affaire a un intérêt à agir dans le cadre du recours en annulation contre la décision approuvant les taux unitaires de la redevance de base, et notamment si elle peut être partie à cette procédure en tout état de cause ou si elle ne peut bénéficier de ce droit de recours contre ce type de décision que si elle prouve que la décision d'approbation des taux unitaires de la redevance de base constitue une violation de son droit.

CONCLUSIONS

- 36 Les doutes soulevés justifient un renvoi préjudiciel devant la CJUE en vertu de l'article 267 TFUE. L'appréciation par la juridiction nationale de la justesse de la décision de l'organisme de contrôle – [Or. 16] le Président de l'OTF – refusant à l'entreprise ferroviaire le droit de contester la décision administrative approuvant les taux de la redevance de base, dépend de la réponse de la CJUE. Une décision préjudicielle est nécessaire pour résoudre l'affaire pendante devant la juridiction nationale.
- 37 En effet, la juridiction nationale saisie de l'affaire se demande si, dans l'hypothèse où la législation nationale ne prévoit pour l'entreprise ferroviaire aucune forme de contestation effective du montant du taux unitaire de la redevance de base déterminé par décision administrative, cette dernière doit néanmoins se voir accorder le droit, à tout le moins, de contester cette décision administrative prise par l'organisme de contrôle et approuvant le taux unitaire de la redevance de remplacement, en tirant directement son intérêt à agir de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2001/14.
- 38 [suspension de la procédure]
- [OMISSIS]