



Datum van  
inontvangstneming

:

09/01/2025

**Affaire C-770/24**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

le 7 novembre 2024

**Jurisdiction de renvoi :**

Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne,  
Allemagne)

**Date de la décision de renvoi :**

le 6 novembre 2024

**Parties requérantes :**

DB InfraGO AG

DB RegioNetz Infrastruktur GmbH

**Partie défenderesse :**

République fédérale d'Allemagne

---

**Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne)**

**Décision**

Dans la procédure administrative opposant

1. DB InfraGO AG, [OMISSIS] Francfort-sur-le-Main,
2. DB RegioNetz Infrastruktur GmbH, [OMISSIS] Francfort-sur-le-Main,

Parties requérantes,

[OMISSIS] [mandataires ad litem]

à

la République fédérale d'Allemagne, représentée par la Bundesnetzagentur für  
Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agence fédérale

des réseaux pour l'électricité, le gaz, les télécommunications, la poste et les chemins de fer), [OMISSIS] Bonn,

Partie défenderesse,

Autres parties à la procédure :

1. DB Fernverkehr AG, [OMISSIS] Francfort-sur-le-Main,
2. DB Cargo AG, [OMISSIS] Mayence,
3. Land de Berlin, représenté par la Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (administration du Sénat de Berlin pour la mobilité, les transports, la protection du climat et de l'environnement), [OMISSIS] Berlin,
4. Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH, [OMISSIS] Munich,
5. Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe, [OMISSIS] Unna,
6. Land de Brandebourg, représenté par le Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (ministère de l'infrastructure et de l'aménagement du territoire), Potsdam,
7. Land Baden-Württemberg, représenté par le Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (ministère des transports du Bade-Wurtemberg), [OMISSIS] Stuttgart, ce dernier représenté par la NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, [OMISSIS] Stuttgart,
8. Land Sachsen-Anhalt, représenté par le Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt (ministère des infrastructures et du numérique du Land Sachsen-Anhalt), [OMISSIS] Magdebourg, ce dernier représenté par Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH, [OMISSIS] Magdebourg,
9. BBL Logistik GmbH, [OMISSIS] Hanovre,
10. boxXpress.de GmbH, [OMISSIS] Hambourg,
11. DeltaRail GmbH, [OMISSIS] Francfort (Oder),
12. Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH, [OMISSIS] Wittenberge,
13. Havelländische Eisenbahn AG, [OMISSIS] Wustermark [OMISSIS],
14. HSL Logistik GmbH, [OMISSIS] Hambourg,
15. Hupac Intermodal SA, [OMISSIS] Chiasso, Suisse,
16. ITL Eisenbahngesellschaft mbH, [OMISSIS] Dresde,

17. Lineas NV, [OMISSIS] Schaerbeek, Belgique,
18. METRANS Rail (Deutschland) GmbH, [OMISSIS] Hambourg,
19. Rheincargo GmbH & Co. KG, représentée par RheinCargo VerwaltungsGmbH Neuss, Neuss,
20. CFF Cargo Deutschland GmbH, [OMISSIS] Duisburg,
21. TX Logistik AG, [OMISSIS] Troisdorf,
22. Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH, [OMISSIS] Salzgitter,
23. FlixTrain GmbH, [OMISSIS] Munich,
24. Zweckverband go.Rheinland, [OMISSIS] Cologne,
25. RDC Autozug Sylt GmbH, [OMISSIS] Niebüll,
26. BTE BahnTouristikExpress GmbH, [OMISSIS] Hambourg,

[OMISSIS]

et ayant pour objet la législation sur la réglementation ferroviaire (approbation des redevances et principes de tarification pour la fourniture de l'ensemble des prestations minimales par les gestionnaires des voies ferrées avec effet à compter du 15 décembre 2024 [systèmes de tarification des sillons (STS) 2025]

En l'occurrence : demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 TFUE

la 18<sup>e</sup> chambre du Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne) a rendu le

6 novembre 2024

[OMISSIS] [composition de la chambre] la décision suivante :

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE, de la question suivante portant sur l'interprétation de la [directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil, du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), modifiée par la [directive \(UE\) 2016/2370](#) du Parlement européen et du Conseil, du 14 décembre 2016, modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et par la [décision déléguée \(UE\) 2017/2075](#) de la Commission, du 4 septembre 2017, remplaçant l'annexe VII de la

directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen, ([version consolidée](#), ci-après la « directive 2012/34 ») :

L'article 4, paragraphe 2, et l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales qui imposent au gestionnaire de l'infrastructure dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs à courte distance de calculer les redevances soumises à autorisation en multipliant les redevances moyennes des transports concernés d'une année de référence légalement déterminée par un taux d'augmentation dynamique annuel prescrit par la loi ?

## Motifs

### A. Les antécédents du litige

Les requérantes demandent, par voie de référé, à la juridiction de céans d'ordonner le paiement provisoire d'une redevance plus élevée demandée à la défenderesse.

La requérante n° 1, une personne morale de droit privé constituée sous forme de société anonyme, est une filiale à 100 % de Deutsche Bahn AG, un groupe de mobilité et de transport appartenant à l'État allemand. La requérante n° 2, une personne morale de droit privé constituée sous forme de société à responsabilité limitée, est une filiale à 100 % de la requérante n° 1. Ensemble, elles gèrent, en tant que gestionnaires d'infrastructure, la majeure partie du réseau ferroviaire sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. La partie défenderesse est la République fédérale d'Allemagne en tant qu'entité juridique détentrice des droits de la Bundesnetzagentur (agence fédérale des réseaux, Allemagne).

Pour l'utilisation de leurs réseaux ferroviaires, les requérantes font payer aux détenteurs d'accès des redevances d'utilisation qui sont publiées dans leur document de référence annuel, qui est un document de référence du réseau au sens de l'article 3, point 26, de la directive 2012/34, et qui doivent être approuvées au préalable par la défenderesse conformément à l'article 45, paragraphe 1, de l'Eisenbahnregulierungsgesetz (loi de réglementation des chemins de fer, ci-après l'« ERegG »).

En vertu du point 1 de la décision litigieuse du 22 mars 2024 (BK10-23-0400\_E), pertinent pour la demande de décision préjudicielle, la défenderesse a autorisé les requérantes à appliquer, entre autres, les redevances mentionnées à l'annexe 1 de la décision pour la fourniture du paquet d'accès minimum pour la période de l'horaire de service 2024/2025, chacune à un niveau modifié par rapport à la demande principale de la demande d'approbation des redevances. Les tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs à courte distance et des autres services de transport de voyageurs dans le cadre d'un contrat de service public ([ci-après] « SPNV ») ont été réduits, tandis que les tarifs des services de transport

ferroviaire de voyageurs à longue distance et de fret ferroviaire ont été augmentés. Dans la mesure où cela est pertinent pour la présente procédure, la défenderesse a motivé sa décision par le fait que la décision de segmentation du marché des requérantes devait être approuvée conformément à la demande présentée. Dans le système de tarification des sillons (STS) 2025 soumis à approbation, celles-ci établiraient à cet égard, une distinction respectivement par Land pour les trafics en charge et les trafics à vide. Selon la défenderesse, il résulte de l'article 37, paragraphe 1, de l'ERegG que les requérantes doivent fixer par Land le montant des redevances pour l'utilisation des voies ferrées dans le SPNV. Toutefois, elle estime que le montant des redevances ne peut être approuvé que dans une moindre mesure. Conformément à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG, ces redevances devraient être calculées pour chaque Land de manière à correspondre aux redevances moyennes des transports concernés, par Land respectif, pour la période de validité de l'horaire de service 2020/2021, majorées du taux de variation annuel fixé à l'article 5, paragraphe 3, du RegG. Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du RegG et en se fondant sur l'article 5, paragraphe 10, du RegG, une augmentation des redevances de l'année de référence de respectivement 1,8 % devrait intervenir quatre fois.

Les requérantes ont formé un recours contre la décision de la défenderesse du 22 mars 2024 devant le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne) le 11 avril 2024 (cote : 18 K 1993/24) et ont présenté au tribunal une demande en référé le 17 avril 2024 (18 K 1993/24).

## B. Principales normes juridiques applicables

### Droit de l'Union

#### I. La directive 2012/34/UE

Le considérant 43 est ainsi libellé :

Dans le cadre défini par les États membres, il est opportun que les systèmes de tarification et de répartition des capacités incitent les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire à optimiser l'utilisation de leur infrastructure.

Le considérant 66 se lit comme suit :

Les investissements dans l'infrastructure ferroviaire sont nécessaires et il y a lieu que les systèmes de tarification de l'infrastructure prévoient des mesures d'incitation pour les gestionnaires de l'infrastructure afin de rendre les investissements appropriés économiquement avantageux.

L'article 4 (intitulé : « Indépendance des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure ») dispose :

(1) Les États membres assurent qu'en matière d'organisation, de gestion et de contrôle administratif, économique et comptable interne, les entreprises ferroviaires directement ou indirectement détenues ou contrôlées par les États membres sont dotées d'un statut d'indépendance selon lequel elles disposeront notamment d'un patrimoine, d'un budget et d'une comptabilité séparés de ceux des États.

(2) Tout en respectant le cadre de tarification et de répartition et les règles spécifiques établies par les États membres, le gestionnaire de l'infrastructure est responsable de son organisation, de sa gestion et de son contrôle interne.

L'article 29 (intitulé : « Établissement et recouvrement des redevances »), paragraphe 1, énonce :

Les États membres mettent en place un cadre pour la tarification, tout en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4.

Sous réserve de cette condition, les États membres établissent également des règles de tarification spécifiques ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure.

Les États membres veillent à ce que les documents de référence du réseau contiennent le cadre de tarification et les règles de tarification ou renvoient à un site internet sur lequel le cadre de tarification et les règles de tarification sont publiés.

Le gestionnaire de l'infrastructure détermine et perçoit la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification établis.

Sans préjudice de l'indépendance de gestion prévue à l'article 4 et pour autant que ce droit ait été directement conféré par le droit constitutionnel avant 15 décembre 2010, le Parlement national peut avoir le droit d'examiner et, au besoin, de revoir le niveau des tarifs fixés par le gestionnaire de l'infrastructure. Un tel réexamen assure que les redevances sont conformes à la présente directive ainsi qu'au cadre de tarification et aux règles de tarification établis.

L'article 31 (intitulé : « Principes de tarification »), paragraphe 1, dispose :

Les redevances d'utilisation de l'infrastructure et des installations de service sont versées respectivement au gestionnaire de l'infrastructure

et à l'exploitant d'installation de service, qui les affectent au financement de leurs activités.

II. 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 (ci-après la « directive 2001/14 »)

L'article 4 (intitulé : « Établissement et recouvrement des redevances »), paragraphe 1, dispose :

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

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

#### Le droit national

I. Grundgesetz (Loi fondamentale)

L'article 87<sup>e</sup>, paragraphes 3 et 4, dispose :

(3) Les chemins de fer de la Fédération sont gérés sous la forme d'entreprises économiques de droit privé. L'État fédéral en est le propriétaire lorsque l'activité de l'entreprise économique comprend la construction, l'entretien et l'exploitation de voies ferrées. La cession de parts de l'État fédéral dans les entreprises visées à la deuxième phrase s'effectue en vertu d'une loi ; la majorité des parts dans ces entreprises reste entre les mains de la Fédération. Les modalités seront définies par une loi fédérale.

(4) L'État fédéral garantit que les intérêts de la collectivité, notamment les besoins de transport, sont pris en compte pour ce qui est de l'extension et de la conservation du réseau ferré des chemins de fer de la Fédération ainsi que de leurs offres de transport sur ce réseau, à l'exception de celles relatives au transport ferroviaire de voyageurs à courte distance. Les modalités seront définies par une loi fédérale.

L'article 106a de la loi fondamentale est ainsi libellé :

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996, une somme provenant du produit des impôts de l'État fédéral est attribuée aux Länder pour le transport public de voyageurs à courte distance. Les modalités sont définies par



une loi fédérale requérant l’approbation du Bundesrat. La somme visée à la première phrase n’est pas prise en considération lors du calcul de la capacité financière selon l’article 107, alinéa 2.

L’article 143 bis, paragraphe 3, première et deuxième phrases, est libellé comme suit :

L’accomplissement des missions relatives au transport ferroviaire de voyageurs à courte distance jusque-là assumées par les chemins de fer fédéraux relève de de l’État fédéral jusqu’au 31 décembre 1995. Il en va de même pour les missions correspondantes de l’administration des transports ferroviaires.

## II. L’Eisenbahnregulierungsgesetz (loi sur la régulation des chemins de fer) (ERegG)

L’article 35 (intitulé : « Conditions particulières en matière de tarification »), paragraphe 6, dispose :

Les autorisations de tarification comprenant l’approbation totale ou partielle d’une redevance déjà convenue par contrat ont un effet rétroactif à la date de la première mise à disposition des services par le gestionnaire des installations ferroviaires. Le tribunal peut, dans le cadre de la procédure visée à l’article 123 de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative), ordonner le paiement provisoire d’une redevance plus élevée demandée s’il existe une forte probabilité que le droit à l’approbation de la redevance plus élevée existe ; il n’est pas nécessaire d’exposer la condition du référé. Si le droit à l’approbation d’une redevance plus élevée s’accompagne d’une réduction des redevances dans un ou plusieurs autres segments, cette réduction doit également être prononcée par le tribunal à titre provisoire. Si le tribunal oblige l’autorité de régulation à délivrer une autorisation pour une redevance plus élevée, cette autorisation ne produit l’effet rétroactif visé à la première phrase que si une ordonnance a été rendue conformément à la deuxième phrase. La demande de mesures provisoires en vertu de l’article 123, paragraphe 1, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative) ne peut être présentée et motivée que dans un délai de deux mois à compter de l’introduction du recours. Par ailleurs, les demandes visant à ordonner l’effet suspensif d’un recours contre l’approbation d’une redevance sont régies par l’article 80, paragraphe 5, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code de procédure administrative). Dans ces cas, l’octroi de l’effet suspensif du recours n’a pas pour effet d’augmenter provisoirement les redevances d’autres segments.

L'article 36 (intitulé : « structure des redevances »), paragraphe 2, première phrase, énonce :

Un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire doit examiner dans quelle mesure les majorations peuvent s'appliquer à des services de transport ou à des segments de marché spécifiques. Pour ce faire, il doit examiner les paires de services ou de segments de marché mentionnées à l'annexe 7, point 1, et sélectionner celles qui sont pertinentes, mais au moins

1. les services de fret ;
2. les services de transport ferroviaire de voyageurs à courte distance et autres services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public, et
3. les services de transport ferroviaire de voyageurs à longue distance.

L'article 37 (intitulé « Structure des redevances pour les installations ferroviaires et les gares de voyageurs pour les services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public ; rapport de couverture des coûts ») dispose :

(1) Si, pour la période de validité de l'horaire respective, les Länder disposent de fonds de l'État fédéral pour le transport public de voyageurs à courte distance, en particulier pour le transport ferroviaire de voyageurs à courte distance (fonds de régionalisation), les entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral doivent fixer, pour les services de transport, conformément à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, le montant des redevances pour l'utilisation des installations ferroviaires par Land et pour l'utilisation des gares de voyageurs par zone d'autorité organisatrice.

(2) Les redevances visées au paragraphe 1 sont calculées, pour chaque Land ou, dans le cas des redevances d'utilisation des gares de voyageurs, pour chaque zone d'autorité organisatrice, de manière à correspondre aux redevances moyennes des trafics concernés pour les installations ferroviaires du Land respectif au cours de la période de validité de l'horaire de service 2020/2021 et pour les gares de voyageurs dans la zone d'autorité organisatrice respective au cours de l'année civile 2021. Dans la mesure où le montant total des fonds de régionalisation revenant aux Länder a évolué entre l'année 2021 et l'année au cours de laquelle la redevance doit effectivement être versée, les redevances visées au paragraphe 1 doivent être adaptées au taux de modification annuel fixé à l'article 5, paragraphe 3, du Regionalisierungsgesetz (loi sur la régionalisation).

(3) Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux redevances d'utilisation des gares de voyageurs, dans la mesure où une convention entre une collectivité territoriale ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire de voyageurs à courte distance et l'exploitant de la gare de voyageurs prévoit une clause différente sur le montant des redevances. Les règles visées à la première phrase s'appliquent à tous les détenteurs de droits d'accès. Elles peuvent être limitées à certains services de transport ainsi qu'à des segments de marché au sein de ces services de transport. L'article 32 s'applique mutatis mutandis.

(3a) Dans le cas où un gestionnaire de quais de voyageurs ne détermine pas les redevances visées au paragraphe 1 conformément aux règles applicables aux gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, les règles applicables aux gares de voyageurs visées aux paragraphes 1 à 3 s'appliquent mutatis mutandis.

(4) L'autorité de régulation vérifie si les services de transport visés à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, sont insuffisamment couverts en vertu de l'article 37 ou si le total des redevances perçues est supérieur à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts. À cette fin, l'autorité de régulation peut

1. examiner l'évolution des volumes et des recettes ; ou
2. examiner si les entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral peuvent, pour les services de transport visés à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, lu en combinaison avec les paragraphes 1 à 3a de cette disposition, choisir les majorations visées à l'article 36, paragraphe 2, quatrième phrase, de manière à pouvoir couvrir les coûts supportés par les exploitants d'installations ferroviaires pour ces services de transport.

Elle vérifie également si les tarifs des arrêts en gare pratiqués par les entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral pour les arrêts [desservis par les] services de transport conformément à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, résultant des paragraphes 1 à 3a, couvrent les coûts à imputer à ces arrêts conformément à l'article 32 ou si, au total, les redevances perçues sont supérieures à celles nécessaires pour couvrir ces coûts.

(5) L'autorité de régulation établit un projet de rapport sur la base des conclusions visées au paragraphe 4. Celui-ci présente la situation financière des exploitants des installations ferroviaires en ce qui concerne la couverture des coûts des différents services de transport en vertu de l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, également par rapport aux services de transport en vertu de l'article 36,

paragraphe 2, deuxième phrase, point 3. Le projet de rapport présente également la situation financière en ce qui concerne la couverture des coûts pour les arrêts en gare du transport ferroviaire de voyageurs à courte distance. Les entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral ont la possibilité de présenter leurs observations sur le projet de rapport dans un délai raisonnable fixé par l'autorité de régulation.

(6) Sur la base du projet de rapport et des observations présentées, l'autorité de régulation établit le rapport sur la couverture des coûts et le publie sur son site Internet. L'autorité de régulation communique sans délai ce rapport au Eisenbahninfrastrukturbeirat (conseil consultatif des infrastructures ferroviaires) et au gouvernement fédéral ; elle peut y joindre des observations.

(7) Le rapport visé au paragraphe 6 est présenté tous les cinq ans, et pour la première fois le 31 décembre 2018.

L'article 45 (intitulé : « Approbation des redevances et principes de tarification »), paragraphe 1, dispose :

Les redevances d'un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire pour la fourniture de l'ensemble de services d'accès minimum, y compris les principes de tarification visés à l'annexe 3, point 2, doivent être approuvées par l'autorité de régulation. L'autorisation est accordée dans la mesure où la détermination des redevances est conforme aux exigences des articles 24 à 40 et de l'article 46 et où les principes de tarification sont conformes aux prescriptions de l'annexe 3, point 2. Si la détermination des redevances n'est pas conforme aux exigences des articles 24 à 40 et de l'article 46, l'autorité de régulation peut adapter le calcul des redevances dans la mesure nécessaire et approuver les redevances qui en résultent.

### III. Le Regionalisierungsgesetz [Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Loi sur la régionalisation du transport public de voyageurs à courte distance)] (RegG)

L'article 5 (intitulé : « Financement et répartition »), paragraphes 1 à 3 et paragraphe 10, énonce :

(1) Les Länder ont droit chaque année, pour le trafic public de voyageurs à courte distance, à un montant provenant des recettes fiscales de l'État fédéral conformément aux dispositions suivantes. L'État fédéral contribue ainsi au financement de cette mission des Länder. Dans le cadre de leur autonomie budgétaire, les Länder apportent chaque année des contributions propres appropriées au financement du transport public de voyageurs à courte distance.

(2) Pour l'année 2016, le montant est fixé à 8 milliards d'euros.

(3) A partir de l'année 2017 et jusqu'à l'année 2022 incluse, le montant visé au paragraphe 2 augmente de 1,8 % par an. À partir de l'année 2023 et jusqu'à l'année 2031 incluse, le montant visé au paragraphe 2 augmente de 3 % par an.

(10) La dynamique d'augmentation des redevances d'infrastructure, en particulier des redevances de gare et de sillon dans le transport ferroviaire local de voyageurs des entreprises d'infrastructure ferroviaire appartenant à l'État fédéral, doit être limitée conformément au droit de régulation des chemins de fer. Par dérogation à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG, les redevances d'utilisation des installations ferroviaires et des gares de voyageurs augmentent de 1,8 % entre 2023 et 2025.

### C. Analyse juridique

I. La juridiction de renvoi (ci-après le « tribunal ») était tenue de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE. En effet, d'une part, en vertu du droit national, la décision du tribunal dans la présente procédure de référé n'est pas susceptible de recours. D'autre part, une procédure de décision préjudicielle engagée seulement dans le cadre de la procédure au fond interviendrait à un stade trop tardif. En effet, en vertu de l'article 35, paragraphe 6, troisième phrase, de l'ERegG, une victoire des actuelles requérantes dans la procédure au fond, en tant que requérantes dans cette procédure, ne pourrait conduire à un effet rétroactif des tarifs nouvellement approuvés par l'Agence fédérale des réseaux sur la base de l'obligation judiciaire, à la date de la première fourniture de services par les requérantes, que si une ordonnance de paiement provisoire d'une redevance plus élevée demandé avait déjà été rendue dans la procédure de référé (voir article 35, paragraphe 6, deuxième phrase, de l'ERegG).

II. La décision du tribunal dépend de l'interprétation de la directive 2012/34 (voir à cet égard point 1.). Le tribunal expliquera tout d'abord à la Cour la tarification nationale, dans la mesure où elle est pertinente pour la présente procédure (voir à cet égard point 2), et l'appréciera ensuite à l'aune de jurisprudence (voir à cet égard point 3). Au vu de cette appréciation, le tribunal estime qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle (voir à cet égard point 4).

1. a. La question préjudicielle est pertinente pour le litige. Si la Cour devait répondre par l'affirmative à la question posée, la norme nationale pertinente de l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG ne serait pas conforme aux exigences de la directive 2012/34 et ne serait pas applicable conformément à la jurisprudence de la Cour sur la primauté du droit [de l'Union] sur le droit national. Pour cette seule raison déjà, les redevances demandées par les requérantes ne pourraient pas être approuvées, car elles ne répondraient pas aux exigences prévues par l'ERegG pour déterminer les redevances (voir article 45, paragraphe 1, deuxième phrase, de

l'ERegG) ; la demande judiciaire de mesures provisoires ferait l'objet d'un rejet. Selon le tribunal, il n'y a pas d'autres raisons dont on pourrait manifestement déduire que les demandes n'aboutiraient pas.

En revanche, si la Cour devait répondre par la négative à la question préjudicielle, le tribunal devrait notamment clarifier la question supplémentaire de droit national litigieuse entre les parties, à savoir quelle(s) combinaison(s) de taux d'augmentation doit (doivent) être appliquée(s) dans le cadre du calcul de la redevance.

b. Le tribunal estime également qu'il convient de saisir la Cour de la question juridique posée. Le fait que les dispositions dont l'interprétation est demandée à la Cour ont déjà été interprétées par celle-ci, ainsi qu'il sera démontré au point 3 de la présente décision, ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit à nouveau saisie.

Voir arrêt du 17 juillet 2014, *Torresi* (C-58/13 et C-59/13, EU:C:2014:2088, points 31 et 32, ainsi que jurisprudence citée).

2. La compréhension de la structure – qu'il convient tout d'abord d'exposer – des redevances notamment litigieuses pour les services de transport conformément à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, de l'ERegG – il s'agit de services de transport ferroviaire de voyageurs à courte distance et d'autres services de transport de voyageurs dans le cadre d'un contrat de service public (SPNV) – pour l'utilisation d'installations ferroviaires et de gares de voyageurs conformément à l'ERegG (voir à cet égard point a.) exige, selon le tribunal, en ce qui concerne la classification du contexte de l'article 37 de l'ERegG également une présentation succincte de l'institution et de l'historique des moyens de régionalisation introduits au niveau national et caractérisant la construction réglementaire nationale (voir à cet égard point b.).

a. L'article 45 de l'ERegG constitue le point de départ de l'approbation des tarifs. En vertu de l'article 45, paragraphe 1, première et deuxième phrases, de l'ERegG, les redevances perçues par un gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire pour la fourniture de l'ensemble des prestations minimales, y compris les principes de tarification en vertu de l'annexe 3, point 2, de l'ERegG, doivent être approuvées par l'autorité de régulation. L'autorisation doit être accordée dans la mesure où la détermination des redevances est conforme aux exigences des articles 24 à 40 et à l'article 46 de l'ERegG et où les principes de tarification sont conformes aux dispositions de l'annexe 3, point 2, de l'ERegG.

Le système national de tarification différencie fondamentalement les services de transport ferroviaire de voyageurs à longue distance (SPFV) et de transport ferroviaire de fret (SGV), d'une part, et les services de transport ferroviaire de voyageurs à courte distance (SPNV), d'autre part.

Les redevances pour les SPFV et SGV se composent des coûts directement liés à l'exploitation des trains (coûts variables) et des suppléments que le gestionnaire de l'infrastructure peut prélever pour couvrir la totalité des coûts (répartition des

coûts fixes). Afin de garantir l'objectif de la meilleure compétitivité possible des segments du marché ferroviaire, les requérantes utilisent, dans l'expression de leur liberté d'entreprise, la « règle de Ramsey-Boiteux », tirée de la théorisation économique, pour la répartition des majorations.

En revanche, pour les requérantes, en tant qu'entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral dans le SPNV, la disposition de l'article 37, paragraphes 1 et 2, de l'ERegG est déterminante pour le calcul des redevances. Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de l'ERegG, les dispositions suivantes s'appliquent : si l'État fédéral met à la disposition des Länder des fonds pour le trafic public voyageurs à courte distance, en particulier pour le transport ferroviaire de voyageurs à courte distance (fonds de régionalisation), les entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral doivent fixer, pour les services de transport, le montant des redevances pour l'utilisation des installations ferroviaires par Land et pour l'utilisation des gares de passagers par autorité organisatrice, conformément à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, de l'ERegG. Ces redevances doivent être fixées pour chaque Land ou, dans le cas des redevances d'utilisation des gares de voyageurs, pour chaque zone d'autorité organisatrice, de manière à correspondre aux redevances moyennes des trafics concernés pour les installations ferroviaires dans le Land pertinent au cours de la période de l'horaire de service 2020/2021 et pour les gares de voyageurs dans la zone respective de l'autorité organisatrice concernée au cours de l'année civile 2021 (article 37, alinéa 2, phrase 1, de l'ERegG). Dans la mesure où le montant total des fonds de régionalisation dévolus aux Länder a changé depuis 2021 jusqu'à l'année au cours de laquelle la redevance doit effectivement être payée – ce qui était le cas chaque année civile en vertu des dispositions de la loi sur la régionalisation et le restera à l'avenir de lege lata –, les redevances visées au paragraphe 1 doivent être adaptées au taux de modification annuel fixé à l'article 5, paragraphe 3, du RegG (article 37, paragraphe 2, phrase 2, de l'ERegG).

Au moyen du mécanisme prévu à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG et désigné comme « mécanisme de freinage des prix des sillons et des stations », le législateur lie les redevances à fixer conformément au paragraphe 1 en fonction du Land ou de l'autorité organisatrice à une « année de référence » – l'année civile 2021 dans le cas des gares de voyageurs et la période d'horaire de réseau 2020/2021 dans le cas des installations ferroviaires.

Si les requérantes ont calculé les redevances de manière à ce qu'elles correspondent aux « redevances moyennes » de cette année de référence, les redevances doivent être adaptées à l'aide du taux de modification annuel fixé à l'article 5, paragraphe 3, du RegG (c'est ce que l'on appelle la « dynamisation »/« augmentation dynamique ») (article 37, paragraphe 2, deuxième phrase, de l'ERegG).

Les taux de modification eux-mêmes sont définis en dehors de la loi sur la régulation des chemins de fer, à l'article 5 du RegG. Conformément à l'article 5,

paragraphe 3, première phrase, du RegG, le montant visé au paragraphe 2, soit 8 milliards d'euros par an, augmentera de 1,8 % à partir de l'année 2017 et jusqu'en 2022 inclus. À partir de l'année 2023 et jusqu'en 2031 inclus, le montant visé au paragraphe 2 augmente de 3 % par an (article 5, paragraphe 3, deuxième phrase, du RegG).

Enfin, conformément à l'article 5, paragraphe 10, première phrase, de l'ERegG, la dynamique d'augmentation des redevances d'infrastructure, en particulier des redevances de gare et des redevances d'accès aux voies dans le transport ferroviaire de voyageurs à courte distance des entreprises d'infrastructure ferroviaire appartenant à l'État fédéral, doit être limitée conformément à la législation sur la régulation des chemins de fer. La version actuelle de l'article 5, paragraphe 10, deuxième phrase, du RegG dispose à cet égard que, par dérogation à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG, les redevances pour l'utilisation des installations ferroviaires et pour l'utilisation des gares de voyageurs augmentent de 1,8 % entre 2023 et 2025.

Enfin, l'ERegG, en combinaison avec, impose la formule suivante aux entreprises d'infrastructure ferroviaire de l'État fédéral en ce qui concerne le calcul des redevances pour les services de transport conformément à l'article 36, paragraphe 2, deuxième phrase, point 2, de l'ERegG :

Redevance autorisable = redevance moyenne de l'année de référence multipliée par le(s) taux d'augmentation annuel(s) jusqu'à l'année d'horaire de service pertinente.

Les paramètres « redevance moyenne de l'année de référence » et « taux d'augmentation annuel(s) » sont imposés par la loi aux gestionnaires d'infrastructure ferroviaire.

Par les dispositions susmentionnées, le législateur a lié l'évolution des redevances pour l'utilisation des voies ferrées et des gares de voyageurs dans le SPNV à l'évolution de l'ensemble des fonds de régionalisation mis à la disposition des Länder conformément au RegG pendant la même période. Comme le législateur national a en même temps imposé aux requérantes une obligation de couverture totale des coûts, les augmentations de coûts effectives (augmentation moyenne des redevances dans le TPS 2025 : 6 %), qui sont supérieurs au taux d'augmentation dynamique prévu par le RegG, ne peuvent être compensés que par leur répartition sur d'autres services de transport ou sur leurs segments de marché. Il en résulte une charge disproportionnée pour ces services de transport. L'augmentation des redevances pour les services de transport SGV (16,2 %) et SPFV (17,7 %) par rapport à l'augmentation pour le SPNV (0,6 %) intervenue sur la base de l'autorisation accordée (TPS 2025) en est une illustration.

Le législateur national a sciemment accepté cette problématique lors de l'introduction de l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG et n'a pas fait usage d'autres possibilités, telles que la compensation fiscale par l'État fédéral des



déficits de couverture induits par les augmentations de coûts ou l'adoption de dispositions relatives aux redevances comparables à celles du SGV ou du SPFV.

b. La construction réglementaire normée à l'article 37, paragraphes 1 et 2, de l'ERegG est marquée par des développements historiques. À la suite d'une modification du Grundgesetz (loi fondamentale, ci-après le « GG ») dans le cadre de la « réforme des chemins de fer » en 1994, la responsabilité du transport ferroviaire de voyageurs à courte distance a été transférée par l'État fédéral aux Länder dans le cadre de la régionalisation des transports ferroviaires conformément à l'application combinée de l'article 87e et 143a, paragraphe 3, du GG. L'État fédéral compense financièrement les coûts des Länder sur le fondement de l'article 106a du GG. Le RegG, qui définit comme mission d'intérêt général la garantie d'une desserte suffisante de la population par des services de transport public de voyageurs à courte distance, répartit entre les Länder les fonds fédéraux mis à disposition pour la première fois en 1996 en tant que fonds de régionalisation. Au fil des années, le montant des fonds de régionalisation déterminé par le RegG a été ajusté à plusieurs reprises par la loi. Étant donné que les augmentations de prix des redevances d'utilisation des voies et des gares intervenues au fil des années dépassaient l'évolution de l'allocation des ressources, le législateur a décidé de plafonner les augmentations des redevances dans le SPNV et de fixer dans cette mesure des prix « compétitifs ». Dans ce contexte, lors de l'adoption de l'ERegG, le législateur s'est écarté, avec la disposition de l'article 37 de cette loi, de la transposition « 1 à 1 » de la directive 2012/34 qui a été effectuée dans une large mesure par ailleurs en ce qui concerne les autres dispositions relatives aux redevances, et a augmenté les fonds de régionalisation à 8 milliards d'euros en 2016 (article 5, paragraphe 2, du RegG) et les a reconduits les années suivantes avec des taux de modification annuels qui y sont précisés.

3. La situation qui vient d'être décrite donne lieu à la présente procédure préjudicielle. La Cour est invitée à préciser si, en fixant les exigences prévues à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG, le législateur national porte atteinte à la liberté de décision dont disposent les requérantes en tant que gestionnaires d'infrastructure lors du calcul des redevances, dans une mesure qui va à l'encontre de l'indépendance de gestion du gestionnaire d'infrastructure prévue à l'article 29, paragraphe 1, et à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2012/34, dont la Cour a déjà précisé le contenu normatif dans plusieurs décisions, notamment concernant la directive précédente.

a. Cette hypothèse trouve son point de départ dans le fait que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour concernant la directive 2001/14, le système de tarification établi par la directive en tant qu'instrument de conception sert également à garantir l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure.

Voir arrêt du 9 novembre 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834, point 38) en référence aux arrêts du 28 février 2013, Commission/Espagne (C-483/10, EU:C:2013:114, point 44) et du

28 février 2013, Commission/Allemagne (C-556/10, EU:C:2013:116, point 82).

Conformément à l'article 29, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2012/34, les États membres mettent en place un cadre pour la tarification, tout en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4. Sous réserve de cette condition, les États membres établissent également des règles de tarification spécifiques ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure (Article 29, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2012/34). Conformément à l'article 29, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 2012/34, le gestionnaire de l'infrastructure détermine et perçoit la redevance pour l'utilisation de l'infrastructure conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification établis. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2012/34, tout en respectant le cadre de tarification et de répartition et les règles spécifiques établies par les États membres, le gestionnaire de l'infrastructure est responsable de son organisation, de sa gestion et de son contrôle interne.

La Cour avait déjà jugé, à propos de la directive 2001/14, que, pour garantir l'objectif de préservation de l'indépendance de sa gestion, le gestionnaire de l'infrastructure devait pouvoir disposer, dans le cadre de la tarification défini par les États membres, d'une certaine marge de manœuvre dans le calcul du montant des redevances, afin de pouvoir en faire usage comme outil de gestion.

Voir ordonnance du président de la Cour du 16 février 2011, Commission/Espagne (C-483/10, non publiée, EU:C:2011:8, dispositif et point 49 ainsi que point 37 et suiv.).

Les cadres nationaux des systèmes de tarification et de répartition des capacités devraient notamment inciter les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire à optimiser l'utilisation de leurs infrastructures, ce qui serait impossible si leur rôle se limitait à calculer, dans chaque cas concret, le montant de la redevance en recourant à une formule qui, en l'espèce, aurait été fixée à l'avance par arrêté ministériel. La marge de manœuvre s'étend également à la fixation du montant des redevances. Les incitations à l'investissement concernant l'infrastructure nécessitent également une certaine marge de manœuvre dans le cadre du système de tarification.

Arrêt du 28 février 2013, Commission/Espagne (C-483/10, EU:C:2013:114, points 44 et suiv.).

Dans ce contexte, la Cour se réfère explicitement aux observations de l'avocat général dans ses conclusions et précise que le gestionnaire de l'infrastructure doit faire usage du système de tarification en tant qu'instrument de gestion. Dans l'exposé de l'avocat général cité en référence, celui-ci avait fait valoir :

« En effet, la directive 2001/14 établit un domaine de tarification réservé au gestionnaire de l'infrastructure. Par rapport à l'État, la

limite supérieure dudit domaine résulte de l'exigence d'une marge de manœuvre dans le cadre de tarification destinée à permettre d'en faire usage en tant qu'instrument de gestion. Afin d'assurer l'objectif de gestion indépendante, seul le cadre normatif et financier peut être défini par l'État. À l'égard des opérateurs non indépendants, la limite inférieure de ce domaine – en deçà de laquelle il n'y a qu'un "recouvrement" – correspond à la distinction entre, d'une part, le simple calcul de la redevance sur la base des données et des critères objectifs et, d'autre part, les décisions qui nécessitent des choix et des appréciations concernant les facteurs inclus dans de tels calculs. Cette dernière distinction est celle qui est déterminante aux fins d'apprécier la nécessité de l'existence d'un organisme de tarification indépendant au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/14, dans le cas de figure où le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel. »

Conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Commission/Espagne (C-483/10, EU:C:2012:524, point 50).

Dans d'autres décisions également,

arrêts du 11 juillet 2013, Commission/République tchèque (C-545/10, EU:C:2013:509, points 33 et suiv., point 33), du 3 octobre 2013, Commission/Italie (C-369/11, EU:C:2013:636, point 41), et du 9 novembre 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834, point 77 et suiv.).

la Cour a jugé que la garantie de l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure implique que celui-ci calcule et perçoit les redevances d'utilisation de l'infrastructure dans le cadre défini par les États membres. Dans le dernier arrêt cité, la Cour a jugé, à l'aide de l'exemple des incitations à l'optimisation de l'infrastructure ferroviaire et en se référant à la pratique juridique qui prévalait autrefois en République fédérale d'Allemagne, que la fixation (ultérieure) de la redevance par un tribunal civil dans le cadre du contrôle de l'équité et d'une décision en toute équité [article 315 du Bürgerliches Gesetzbuch (code civil allemand)] restreignait la marge de manœuvre du gestionnaire de l'infrastructure dans une mesure incompatible avec les objectifs de la directive 2001/14. L'incitation à l'optimisation de l'infrastructure exige que le gestionnaire de l'infrastructure puisse fixer ou maintenir des redevances plus élevées.

Arrêt du 9 novembre 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834, point 79 et suiv.).

La notion de « calcul de la redevance » avait déjà été précisée par la Cour dans le cadre de la directive 2001/14, dans le contexte de l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire par rapport aux entreprises ferroviaires, en ce sens

que la détermination des redevances implique que ce gestionnaire doit disposer d'une certaine marge de manœuvre lui permettant d'adopter à tout le moins des décisions comportant des choix et des appréciations relatives aux facteurs ou aux paramètres sur la base desquels est effectué le calcul.

Arrêt du 28 février 2013, Commission/Hongrie (C-473/10, EU:C:2013:113, point 79).

La Cour s'est prononcée en 2021 sur la directive 2012/34, dont l'article 65 a abrogé la directive 2001/14, et sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure dans le cadre de sa gestion.

Voir arrêt du 9 septembre 2021, LatRailNet et Latvijas dzelzceļš (C-144/20, EU:C:2021:717, points 41 et suiv.).

Elle a indiqué que l'article 4, paragraphe 2, et l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2012/34 sont des dispositions qui, à l'instar de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/14, visent à garantir l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. L'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, qui s'applique également à l'organisme de contrôle, lors du calcul du montant des redevances – à cet égard, la Cour se réfère, entre autres, à son arrêt du 28 février 2013, Commission/Hongrie (C-473/10, EU:C:2013:113) – doit être appréciée au regard de l'équilibre que le législateur de l'Union a établi entre le gestionnaire de l'infrastructure, notamment dans l'exercice de ses fonctions essentielles au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/34 et les autres organismes auxquels la présente directive attribue des compétences. Dans la mesure où l'autorité de régulation intervient dans le cadre d'un contrôle de légalité, elle peut notifier à l'entreprise exerçant les fonctions essentielles de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire les modifications à apporter au système de tarification afin d'éliminer les incompatibilités de ce système avec les exigences de la directive 2012/34, c'est-à-dire afin de créer des conditions conformes à la directive. L'organisme de contrôle n'a toutefois pas le pouvoir de contraindre l'entreprise qui exerce les fonctions essentielles de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire à se plier à une appréciation d'opportunité de la part des autorités, car l'organisme de contrôle porterait ainsi atteinte à la marge de manœuvre dont doit disposer ce gestionnaire.

En résumé, la Cour qualifie le calcul des redevances d'utilisation d'élément nécessaire à l'indépendance de gestion du gestionnaire d'infrastructure. Selon la compréhension du tribunal, la décision du gestionnaire d'infrastructure ne doit pas être remplacée par celle de l'État, ni être outrepassée au-delà de certaines limites, et le gestionnaire d'infrastructure doit conserver une « certaine » marge de manœuvre effectivement perceptible. Celle-ci suppose en tout état de cause des décisions concernant le choix et l'appréciation des facteurs ou paramètres sur la base desquels le calcul de la redevance est effectué.

b. Sur cette base, le tribunal estime que le calcul des redevances conformément à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG porte atteinte à la marge de manœuvre du gestionnaire d'infrastructure et à son indépendance de gestion.

Dans ce contexte, compte tenu de l'importance de la décision d'entreprise du gestionnaire d'infrastructure, il convient d'observer que les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service servent précisément à financer l'activité des gestionnaires d'infrastructure et des exploitants des installations de service, conformément à l'article 31, paragraphe 1, de la directive 2012/34, et que la tarification est une décision de gestion de la plus haute importance pour l'entreprise [voir article 3, paragraphe 2, sous f), de la directive 2012/34].

La chambre de céans estime que la Cour a indiqué avec suffisamment de clarté, dans son arrêt du 9 septembre 2021, qu'elle s'en tenait intégralement à sa jurisprudence antérieure relative à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/14 concernant l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, même sous l'empire de la directive qui lui a succédé et qui est pertinente en l'espèce.

En outre, par rapport à la directive 2001/14, la directive 2012/34 concrétise l'indépendance de gestion en matière de tarification dans le libellé de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2012/34 et mentionne désormais l'indépendance de la gestion du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de l'État membre à plusieurs endroits dans le texte normatif de la directive (article 4, paragraphe 2, et article 29) et indirectement dans les considérants 43 et 66. On peut en déduire que le législateur de l'Union continue d'attacher une très grande importance à l'indépendance de gestion des gestionnaires d'infrastructure vis-à-vis de l'État membre. L'article 29, paragraphe 1, cinquième alinéa, de la directive 2012/34 ne confère au Parlement national, sous réserve d'autres conditions, qu'un droit d'examen des « tarifs fixés par le gestionnaire de l'infrastructure » et un éventuel droit de modification soumis à d'autres conditions.

Le tribunal a déjà expliqué ci-dessus que les redevances pouvant être autorisées en vertu du droit national sont calculées selon la formule

« rémunération moyenne de l'année de référence multipliée par le(s) taux d'augmentation annuel(s) jusqu'à l'année d'horaire de réseau pertinente »

En conséquence, le gestionnaire d'infrastructure ne dispose pas d'une marge de manœuvre suffisante pour prendre des décisions.

Ni la redevance moyenne de l'année de référence ni le(s) taux d'augmentation annuel(s), paramètres déterminants du mode de calcul, ne relèvent de la compétence décisionnelle du gestionnaire de l'infrastructure.

À cet égard, le tribunal estime qu'une indépendance suffisante ne découle notamment pas du fait que les requérantes ont eu une influence sur la base de calcul pour déterminer les tarifs moyens de la période de l'horaire de service 2020/2021 ou de l'année civile 2021 au travers de la procédure administrative de l'époque. Il est précisément conforme à l'indépendance de la liberté de décision de gestion de pouvoir se détacher des décisions (potentiellement) souhaitées auparavant et de pouvoir procéder au calcul futur de la redevance, qui doit également pouvoir suivre les conditions de concurrence modifiées, indépendamment des anciennes dispositions. Indépendamment de cela, les requérantes n'étaient même pas conscientes, lorsqu'elles ont demandé l'approbation des redevances de la période d'horaire de service 2020/2021, que ces redevances, approuvées par la décision du 21 septembre 2020, constitueraient ultérieurement la nouvelle base annuelle de référence. En effet, ce n'est qu'avec la loi du 9 juin 2021 que le législateur a remplacé l'année de référence 2016/2017, auparavant pertinente, par l'exigence désormais applicable. Il en résulte en outre que la formation des redevances pour la période d'horaire de service 2020/2021 posait déjà des problèmes comparables. Sur ce point également, le paramètre « année de référence », entre autres, était obligatoirement imposé aux requérantes.

Enfin, le législateur impose légalement au gestionnaire de l'infrastructure le paramètre restant, à savoir le(s) taux d'augmentation, dans la méthode de calcul. À cet égard, le taux d'augmentation des redevances de l'année de référence pour les années suivantes notamment n'est pas déterminant. Le fait même que des conditions strictes découlant du ReG soient fixées à cet égard a pour conséquence que le gestionnaire de l'infrastructure ne dispose pas d'une marge de décision à cet égard.

En particulier, la construction légale ne prive pas seulement la direction du gestionnaire de l'infrastructure de la possibilité de prendre en compte dans les redevances du SPNV des coûts dépassant les augmentations de coûts prescrites et résultant d'une évolution plus élevée des coûts, ou même, à l'inverse, de faire passer des réductions de coûts dans la mesure souhaitée. Elle contraint même les requérantes, en raison de l'obligation nationale de couvrir l'intégralité des coûts, à compenser les risques de déficit par une augmentation des redevances dans le SPFV et le SGV, bien que cela puisse être potentiellement contraire à l'intérêt de l'entreprise.

Une augmentation disproportionnée des redevances dans les SPFV et SGV, notamment sur plusieurs années, pourrait entraîner un recul considérable de ces trafics, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'incitation des gestionnaires d'infrastructure à réaliser les investissements nécessaires dans l'infrastructure ferroviaire lorsque ceux-ci sont économiquement justifiés.

Voir à nouveau à ce sujet arrêt du 28 février 2013, Commission/Hongrie (C-473/10, EU:C:2013:113, point 45).

Le tribunal ne partage pas la position juridique de la défenderesse selon laquelle la loi ne fait que limiter la dynamique d'augmentation des requérantes et ne fixe pas la redevance individuelle, étant donné qu'un prix ne serait imposé que s'il était fixé ou pouvait être calculé sans que le gestionnaire de l'infrastructure ne prenne de décision sur le fond. Selon la compréhension du tribunal, les prescriptions de l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG ne constituent plus une règle tarifaire unique au sens de l'article 29, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2012/34, qui préserverait l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. Au contraire, le gestionnaire de l'infrastructure doit, dans le cadre de l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG, demander les redevances au cas par cas, en tenant compte du cadre normatif établi par l'État et du cadre financier imposé par les fonds de régionalisation, d'une manière qui se limite à un simple calcul de la redevance sur la base d'un mode de calcul imposé par l'État. Le tribunal estime que cela est en contradiction flagrante avec la jurisprudence de la Cour dans son arrêt du 28 février 2013, *Commission/Hongrie* (C-473/10, EU:C:2013:113).

Ainsi, le gestionnaire de l'infrastructure dispose tout au plus d'une « marge de manœuvre » pour créer des sous-segments dans le cadre de la formation de la redevance moyenne conformément à l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG et pour répartir la redevance moyenne fixe par Land entre ces sous-segments, dans la mesure où les groupes concernés ont été soumis à la redevance moyenne mise à jour pour leur groupe au cours de la période d'horaire de service 2020/2021. Même s'il ne doit pas y avoir de redevance uniforme par Land pour les sillons et les gares de voyageurs, le montant de la redevance moyenne au sein des Länder ou des zones d'autorités organisatrices, et donc un facteur/paramètre essentiel du calcul, ne peut pas en être modifié. Cela ne satisfait pas aux exigences de la directive.

Le tribunal ne considère pas non plus la possibilité pour le gestionnaire de l'infrastructure de faire usage de marges de manœuvre indubitablement disponibles dans le cadre du calcul des redevances pour les services de transport SPFV et SGV comme suffisante pour préserver l'indépendance de la gestion au sens de la directive. À cet égard, il convient également de tenir compte du fait que les redevances du SPNV en cause dans la présente procédure représentent la majeure partie des redevances à percevoir pour tous les trafics, c'est-à-dire du volume total des redevances. Il est même vrai que, pour les raisons susmentionnées, la tarification selon l'article 37, paragraphe 2, de l'ERegG a des répercussions considérables, au-delà du service de transport SPNV, sur les services de transport SPFV et SGV et réduit la marge de décision disponible pour ces services.

Dans la mesure où le gestionnaire de l'infrastructure a la possibilité, en vertu de l'article 37, paragraphe 3, de l'ERegG, de conclure des accords dérogatoires avec les collectivités territoriales au moyen d'un contrat, cela ne suffit pas pour tenir suffisamment compte de l'indépendance de gestion. D'une part, le champ d'application est limité à l'exploitation des gares de voyageurs ; les voies ferrées ne sont dès lors pas couvertes. D'autre part, il faut un accord contractuel que le

gestionnaire d'infrastructure ne peut pas obtenir unilatéralement. Même les obligations de vérification et de rapport de l'autorité de régulation prévues à l'article 37, paragraphes 4 à 7, de l'ERegG, qui doivent notamment rendre transparentes a posteriori les financements insuffisants, n'y changent rien. Elles ne servent qu'à vérifier a posteriori la couverture des coûts et n'affectent pas l'indépendance de gestion. Il en va de même pour la disposition d'exemption de l'article 2a, paragraphe 4, de l'ERegG, qui est soumise à des conditions strictes que les requérantes ne peuvent pas remplir.

4. En conclusion, le tribunal suggère à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle :

L'article 4, paragraphe 2, et l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions nationales qui imposent au gestionnaire de l'infrastructure dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs à courte distance de calculer les redevances soumises à autorisation en multipliant les redevances moyennes des transports concernés d'une année de référence légalement déterminée par un taux d'augmentation annuel prescrit par la loi.