Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 7 juin 2012 [1]

Affaire C-136/11

Westbahn Management GmbH
contre
ÖBB-Infrastruktur AG

[demande de décision préjudicielle formée par la Schienen-Control Kommission (Autriche)]

«Transport ferroviaire — Concept de 'juridiction' — Obligation du gestionnaire de l'infrastructure de fournir aux entreprises ferroviaires, en temps réel, les informations concernant la circulation des trains et, notamment, les retards et suppressions des correspondances — Obligations incombant aux gestionnaires de l'infrastructure au titre de la directive 2001/14/CE — Obligations incombant aux entreprises ferroviaires au titre du règlement (CE) nº 1371/2007 — Directive 91/440/CEE — Directive 2001/16/CE — Directive 95/46/CE»

I – Introduction

1. La demande de décision préjudicielle est présentée par la Schienen-Control Kommission (Autriche), une juridiction administrative compétente pour statuer sur les litiges dans le secteur libéralisé du transport ferroviaire, et vise à déterminer le type d'informations que les entreprises ferroviaires doivent fournir aux voyageurs en vertu de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement (CE) nº 1371/2007 [2]. Plus spécialement, le renvoi préjudiciel porte sur la question de savoir si les voyageurs ont le droit d'obtenir des «données en temps réel» sur les horaires des trains – données qui fournissent pour l'ensemble des entreprises ferroviaires des informations actualisées sur les retards et suppressions des correspondances dans le réseau ferroviaire autrichien au cours d'un voyage déterminé – ou bien si l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1371/2007 se limite aux informations concernant les horaires programmés et aux seuls retards et suppressions de trains de l'entreprise ferroviaire avec laquelle le voyageur effectue le trajet.

2. Dans l'hypothèse où l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1371/2007 engloberait les «données en temps réel» décrites ci-dessus, la juridiction de renvoi souhaite également savoir s'il existe un lien entre cette obligation et celles imposées aux gestionnaires de l'infrastructure par l'article 5 et l'annexe II de la directive 2001/14/CE [3]. Cette question se pose dans un cas où les «données en temps réel» que l'entreprise ferroviaire souhaite fournir aux voyageurs sont détenues par un gestionnaire de l'infrastructure qui a refusé de les communiquer à ladite entreprise.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315, p. 14).

3 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75, p. 29), telle que modifiée par la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (JO L 164, p. 44). Le titre de la directive 2001/14 a été modifié par l'article 30 de la directive 2004/49. Elle s'intitule désormais directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

3. L'originalité du litige réside dans le fait qu'il offre pour la première fois à la Cour l'occasion de fournir des éléments d'interprétation sur le règlement nº 1371/2007 [4]. C'est également la première fois que la Cour est saisie d'un renvoi préjudiciel de la part de la Schienen-Control Kommission. Même si ce point n'a pas été contesté dans le litige au principal, il convient d'examiner à titre liminaire si la Schienen-Control Kommission est une «juridiction» au sens de l'article 267 TFUE et, partant, si la demande de décision préjudicielle est recevable.

II – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

4. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 91/440, telle que modifiée par la directive 2001/12/CE [5], dispose:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les fonctions essentielles en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, qui sont énumérées à l'annexe II, sont confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Quelles que soient les structures organisationnelles, cet objectif doit être atteint d'une manière probante.

Les États membres peuvent, toutefois, confier aux entreprises ferroviaires ou à toute autre entité la perception des redevances et la responsabilité de la gestion des infrastructures, par exemple, tels que l'entretien et le financement.»

5. L'article 1er, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données [6], énonce sous l'intitulé «Objet de la directive»:

«Les États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.»

6. Le considérant 1 de la directive 2001/14 est libellé comme suit:

«Une plus grande intégration du secteur ferroviaire de la Communauté est un élément essentiel en vue de l'achèvement du marché unique et des progrès vers la réalisation d'une mobilité durable.»

4 — Si plusieurs recours ont déjà porté sur la directive 2001/14, ils concernaient uniquement le défaut de transposition de la directive dans le délai prescrit et ont été formés par la Commission européenne en application de l'article 258 TFUE. Par ailleurs, la Commission fait grief à la République d'Autriche, dans le cadre d'une affaire en cours (C-555/10, Commission/Autriche), d'avoir transposé de manière incorrecte la directive 2001/14 et la directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237, p. 25); la Commission remet notamment en cause l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure qui se trouve être la partie défenderesse au principal dans la présente affaire. J'examinerai l'importance de ce point ci-après.

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

6 — JO L 281, p. 31.

7. L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2011/14 dispose sous l'intitulé «Services»:

«Les entreprises ferroviaires peuvent prétendre, sur une base non discriminatoire, à l'ensemble des prestations minimales ainsi qu'à l'accès par le réseau aux infrastructures de services décrits à l'annexe II. Les services de l'annexe II, point 2, sont fournis de manière non discriminatoire et les demandes des entreprises ferroviaires ne peuvent être rejetées que s'il existe d'autres options viables aux conditions du marché. Si les services ne sont pas fournis par un gestionnaire d'infrastructure unique, le fournisseur de 'l'infrastructure principale' fait tout effort raisonnable pour faciliter la fourniture de ces services.»

8. L'annexe II de la directive 2001/14 énonce sous l'intitulé «Services à fournir aux entreprises ferroviaires»:

«1. L'ensemble des prestations minimales comprend:

[...]

d) la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains;

e) toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

[...]»

9. L'article 1er de la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté[7], énonce sous l'intitulé «Objet et champ d'application»:

«1. La présente directive a pour objet d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour réaliser au sein de la Communauté l'interopérabilité du système ferroviaire, dans le respect des dispositions de la directive 2004/49/CE. Ces conditions concernent la conception, la construction, la mise en service, le réaménagement, le renouvellement, l'exploitation et l'entretien des éléments de ce système, ainsi que les qualifications professionnelles et les conditions de santé et de sécurité du personnel qui contribue à son exploitation et à son entretien.

2. La poursuite de cet objectif doit conduire à la définition d'un niveau optimal d'harmonisation technique et permettre:

a) de faciliter, d'améliorer et de développer les services de transport ferroviaire international au sein de l'Union européenne et avec les pays tiers;

[...]

c) de contribuer à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté».

7 — JO L 191, p. 1. L'article 40 de la directive 2008/57 a abrogé, avec effet au 19 juillet 2010, la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mars 2001, relative à l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel (JO L 110, p. 1).

10. Les considérants 1 à 5, 7 à 9 et 21 du règlement nº 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires disposent:

«(1) Dans le cadre de la politique commune des transports, il importe de sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires de voyageurs afin d'aider à accroître la part du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport.

(2) La communication de la Commission intitulée 'Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006' fixe l'objectif d'un niveau élevé de protection des consommateurs dans le domaine des transports, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du traité.

(3) Le voyageur ferroviaire étant la partie faible du contrat de transport, il convient de sauvegarder ses droits à cet égard.

(4) Les droits des usagers des services ferroviaires comprennent la réception d'informations concernant le service avant et pendant le voyage. Dans la mesure du possible, les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets devraient fournir ces informations à l'avance et dans les meilleurs délais.

(5) Des exigences plus précises concernant la fourniture d'informations sur les voyages seront définies dans les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) visées par la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel.

[...]

(7) Les entreprises ferroviaires devraient coopérer en vue de faciliter le transfert des voyageurs ferroviaires d'un opérateur à l'autre par la fourniture de billets directs, dans la mesure du possible.

(8) La fourniture d'informations et de billets aux voyageurs ferroviaires devrait être facilitée par l'adaptation des systèmes informatiques à une spécification commune.

(9) La poursuite de la mise en œuvre des systèmes d'information des voyageurs et de réservation devrait se faire conformément aux STI.

[...]

(21) Il y a lieu que le présent règlement s'applique sans préjudice de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.»

11. L'article 1er, sous a), du règlement nº 1371/2007 dispose sous l'intitulé «Objet»:

«Le présent règlement établit des règles en ce qui concerne:

a) les informations que doivent fournir les entreprises ferroviaires, la conclusion de contrats de transport, l'émission de billets et la mise en œuvre d'un système informatisé d'information et de réservation pour les transports ferroviaires».

12. L'article 8 du règlement nº 1371/2007, intitulé «Informations sur les voyages», est libellé comme suit:

«1. Sur demande, et sans préjudice de l'article 10, les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets qui proposent des contrats de transport pour le compte d'une ou de plusieurs entreprises ferroviaires fournissent au voyageur au moins les informations mentionnées à l'annexe II, partie I, en ce qui concerne les voyages pour lesquels un contrat de transport est proposé par l'entreprise ferroviaire concernée. Les vendeurs de billets qui proposent des contrats de transport pour leur propre compte, ainsi que les voyagistes, fournissent ces informations lorsqu'elles sont disponibles.

2. Les entreprises ferroviaires fournissent au voyageur, pendant le voyage, au moins les informations mentionnées à l'annexe II, partie II.

3. Les informations visées aux paragraphes 1 et 2 sont communiquées sous la forme la plus appropriée. Une attention particulière est accordée aux besoins des personnes souffrant d'une déficience auditive et/ou visuelle.»

13. L'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1371/2007 dispose, sous l'intitulé «Systèmes d'information des voyageurs et de réservation»:

«Pour fournir les informations et émettre les billets visés par le présent règlement, les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets utilisent le système informatisé d'information et de réservation pour les transports ferroviaires [8], qui doit être établi selon les procédures visées au présent article.»

14. L'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 1371/2007, intitulé «Assistance», énonce:

«En cas de retard de l'arrivée ou du départ, l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des heures de départ et d'arrivée prévues, dès que ces informations sont disponibles.»

15. L'annexe II du règlement nº 1371/2007 contient une liste des informations minimales que les entreprises ferroviaires et/ou les vendeurs de billets doivent fournir. Selon cette liste, les informations préalables au voyage comprennent les «[h]oraires et conditions pour le voyage le plus rapide» ainsi que les «[h]oraires et conditions pour les tarifs les plus bas». Les informations à fournir pendant le voyage comprennent les «[s]ervices à bord», la «[g]are suivante», les «[r]etards», les «[c]orrespondances principales» et les «[q]uestions relatives à la sécurité et à la sûreté».

B – *Le droit national*

16. L'article 54 de l'Eisenbahngesetz (ci-après l'«EisbG») dispose:

«2. Les dispositions de la sixième partie de la présente loi visent à assurer l'utilisation économique et efficace des voies ferrées en Autriche

1. en établissant, sur le marché du transport ferroviaire, une concurrence égalitaire et fonctionnelle entre les entreprises de transport ferroviaire sur les voies principales et sur les voies secondaires connectées à d'autres voies principales ou secondaires,

2. en encourageant la pénétration de nouvelles entreprises de transport ferroviaire sur le marché du transport ferroviaire,

8 — Abrégé par SIIR en français.

3. en assurant l'accès de l'infrastructure ferroviaire aux bénéficiaires de l'accès et

4. en contrôlant la concurrence afin de protéger les bénéficiaires de l'accès contre tout abus de position dominante.»

17. L'article 58 de l'EisbG énonce:

«1. Aux fins de l'accès à l'infrastructure ferroviaire, l'entreprise d'infrastructure ferroviaire doit fournir, sans aucune discrimination, aux bénéficiaires de l'accès les prestations minimales suivantes, en plus de l'accès proprement dit:

[...]

2. la régulation de la circulation des trains comprenant [...] la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains;

3. les données issues des systèmes de communication et d'information qui, pour des raisons juridiques, factuelles et économiques, sont indispensables aux bénéficiaires afin d'exercer leur droit d'accès.

[...]

4. Aux fins de l'accès à l'infrastructure ferroviaire, l'entreprise d'infrastructure ferroviaire peut fournir, sans y être obligée, les prestations connexes suivantes aux bénéficiaires de l'accès:

1. un accès au réseau de télécommunications plus important que celui prévu au paragraphe 1, point 3;

2. la fourniture d'informations complémentaires; [...]»

III – Le litige au principal et les questions préjudicielles

18. La société Westbahn Management GmbH (ci-après «Westbahn Management») souhaite fournir des services ferroviaires de transport de voyageurs sur la ligne reliant le Westbahnhof de Vienne au Hauptbahnhof de Salzbourg. À cet effet, elle s'est vu accorder une autorisation de transport le 29 mai 2009 par décision du ministère fédéral autrichien des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie).

19. La société ÖBB-Holding AG est l'unique actionnaire de la société ÖBB-Infrastruktur AG et de la société ÖBB-Personenverkehr AG. Cette dernière, partie défenderesse au principal, est le plus grand gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire en Autriche et gère la plus grande partie du réseau ferroviaire autrichien, y compris la ligne reliant Vienne à Salzbourg. Dans le domaine du transport des voyageurs, ÖBB-Personenverkehr AG, qui détenait auparavant un monopole d'État, est l'entreprise leader du marché en Autriche.

20. ÖBB-Infrastruktur AG dispose des données en temps réel de tous les trains qui circulent sur le réseau ferroviaire autrichien qu'elle gère. Ces données englobent la position actuelle du train ainsi que les heures d'arrivée, de passage et de départ pendant toute la durée restante de circulation. Elles comprennent également des informations telles que les retards et suppressions imprévus.

21. ÖBB-Infrastruktur AG fournit aux différentes entreprises ferroviaires les données en temps réel concernant leurs trains respectifs, mais ne communique pas les données en temps réel des autres entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau ferroviaire autrichien. Toutefois, dans plusieurs gares importantes, ÖBB-Infrastruktur AG affiche sur des écrans d'information les données en temps réel de l'ensemble des entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau.

22. Westbahn Management a demandé à ÖBB-Infrastruktur AG de lui fournir les données en temps réel d'autres entreprises ferroviaires, afin qu'elle puisse informer à l'avenir ses passagers des heures de départ réelles des correspondances, compte tenu des retards et des suppressions imprévus. ÖBB-Infrastruktur AG a refusé cette demande par lettre du 22 octobre 2010, en expliquant qu'elle ne transmettait en principe que les données correspondant à l'entreprise ferroviaire demandeuse et conseillant à Westbahn Management de conclure avec les entreprises ferroviaires un accord en vertu duquel celles-ci accepteraient de transmettre leurs données.

23. Aucun accord de ce type n'a toutefois été convenu entre Westbahn Management et ÖBB-Personenverkehr AG, cette dernière refusant de conclure un tel accord. C'est dans ce contexte que Westbahn Management a introduit un recours contre ÖBB-Infrastruktur AG devant la Schienen-Control Kommission dans le cadre d'une procédure de contrôle de la concurrence.

24. La Schienen-Control Kommission a considéré qu'il était nécessaire de déférer les questions préjudicielles suivantes à la Cour en application de l'article 267 TFUE:

«1) Convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement (CE) nº 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, en ce sens que les informations relatives aux principales correspondances doivent également indiquer, outre les heures de départ normales, les retards ou suppressions desdites correspondances?

2) En cas de réponse affirmative à la première question: à la lumière des dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007, convient-il d'interpréter les dispositions combinées de l'article 5 et de l'annexe II 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, en ce sens que le gestionnaire de l'infrastructure est tenu de fournir de manière non discriminatoire aux entreprises ferroviaires les données en temps réel des trains d'autres entreprises ferroviaires, lorsque ces trains constituent les principales correspondances au sens de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007?»

25. Westbahn Management, ÖBB-Infrastruktur AG, le gouvernement polonais ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Seul le gouvernement polonais n'a pas pris part à l'audience du 21 mars 2012.

IV – Analyse

A – *Observations préliminaires*

1. Recevabilité de la demande de décision préjudicielle

26. Selon une jurisprudence constante, pour apprécier si l'organisme procédant au renvoi possède le caractère d'une juridiction au sens de l'article 267 TFUE, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels l'origine légale de l'organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure,

l'application, par l'organisme, des règles de droit, ainsi que son indépendance [9].

27. Dans la demande de décision préjudicielle, la Schienen-Control Kommission a fourni à la Cour des informations détaillées sur son origine légale, sa composition, son processus décisionnel et ses règles de procédure.

28. La Schienen-Control Kommission a été créée en tant qu'organe permanent par la législation fédérale autrichienne. Elle est compétente pour trancher les litiges relatifs aux marchés ferroviaires mentionnés dans la loi autrichienne, étant entendu que sa juridiction a un caractère obligatoire. Elle se compose de trois membres titulaires disposant chacun d'un membre suppléant. Le président et son suppléant appartiennent à la magistrature et sont nommés par le ministre fédéral de la Justice (Bundesminister für Justiz). Les autres membres titulaires et leurs suppléants sont nommés par le gouvernement fédéral. Les membres de la Schienen-Control Kommission ne peuvent pas être des ministres et des secrétaires d'État du gouvernement fédéral ou des gouvernements régionaux et doivent être indépendants de toute personne liée aux activités de la Schienen-Control Kommission.

29. La Schienen-Control Kommission est liée par le droit procédural administratif général. La procédure devant la Schienen-Control Kommission est une procédure contradictoire qui peut donner lieu à une audience à laquelle des témoins et des experts peuvent participer. Les décisions de la Schienen-Control Kommission ne peuvent pas être annulées par des décisions administratives, mais peuvent faire l'objet d'un recours devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative).

30. La question de savoir si des juridictions administratives autrichiennes indépendantes ont le caractère de juridiction s'est déjà posée devant la Cour [10]. Compte tenu de cette jurisprudence ainsi que de l'origine légale et des fonctions précitées de la Schienen-Control Kommission, il ne fait aucun doute que cette dernière est une «juridiction» au sens de l'article 267 TFUE. La Schienen-Control Kommission a été fondée par la loi, est composée de membres indépendants, applique des règles de droit et opère sur la base d'une procédure de nature contradictoire, sa juridiction ayant quant à elle un caractère obligatoire [11]. Ces éléments suffisent à satisfaire la jurisprudence de la Cour relative à l'article 267 TFUE.

2. Secrets d'affaires et protection des données

31. Dans leurs observations écrites, Westbahn Management et ÖBB-Infrastruktur AG s'opposent sur le fait de savoir si, en droit autrichien, les informations concernant les retards et suppressions de services ferroviaires constituent des secrets d'affaires. Elles sont également divisées sur la question de savoir si de telles informations sont protégées en tant que données à caractère personnel par le droit autrichien et la directive 95/46.

9 — Arrêts du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377, 394 et 395); du 22 octobre 1998, Jokela et Pitkäranta (C-9/97 et C-118/97, Rec. p. I-6267, point 18); du 19 septembre 2006, Wilson (C-506/04, Rec. p. I-8613, point 48); du 18 octobre 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rec. p. I-8817, point 19), et du 10 décembre 2009, Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, Rec. p. I-11525, point 35).

10 — Voir, par exemple, arrêt Umweltanwalt von Kärnten, précité, et conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans cette affaire. Voir, également, conclusions de l'avocat général Ruiz-Jabaro Colomer dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 10 avril 2008, Ing. Aigner (C-393/06, Rec. p. I-2339), l'avocat général ayant conclu que le Vergabekontrollsenat – chambre administrative de contrôle des adjudications – n'était pas une «juridiction» au sens de l'article 267 TFUE, ainsi que conclusions du même avocat général dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Österreichischer Rundfunk, précité (l'avocat général ayant là encore soutenu que le Bundeskommunikationssenat – conseil supérieur fédéral de la communication – n'était pas une juridiction). La Cour n'a suivi aucune de ces conclusions et a répondu aux questions préjudicielles en application de l'article 267 TFUE.

11 — Arrêts précités Umweltanwalt von Kärnten (point 35), Vaassen-Göbbels (Rec. p. 394 et 395), Jokela et Pitkäranta (point 18), Österreichischer Rundfunk (point 19) et Wilson (point 48).

32. En ce qui concerne le premier point, il convient tout d'abord de rappeler que la Cour n'est pas compétente pour expliciter le sens des dispositions nationales. Cela dit, étant donné que la protection des secrets d'affaires est un principe général du droit de l'Union et que le litige au principal porte sur l'interprétation de la législation de l'Union [12], la protection des secrets d'affaires en droit autrichien doit être interprétée conformément au droit de l'Union [13].

33. Selon moi, des informations ne peuvent être traitées comme secrets d'affaires au sens du droit de l'Union que s'il s'agit d'informations relatives à l'activité commerciale d'une entreprise, dont la divulgation pourrait gravement léser ladite entreprise [14]. Les informations doivent également revêtir un caractère confidentiel pour l'entreprise [15]. Cela a été confirmé par la Cour qui, saisie d'une affaire portant sur le concept apparenté de la protection des informations confidentielles, a également exigé que la divulgation des informations en cause ait pour effet de «porter [...] préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d[es] entreprises» concernées [16]. Je considère qu'il n'est pas légitime de retenir des informations dont la disponibilité est reconnue comme nécessaire par le droit de l'Union au titre de la libéralisation des services ferroviaires [17].

34. Je suis d'avis que les données relatives aux retards et suppressions de trains ne sont pas confidentielles par nature, que ce soit du point de vue des entreprises ou de celui des voyageurs. Au contraire, leur disponibilité est la condition d'un bon fonctionnement du système de transport ferroviaire, celui-ci étant fondé sur la pluralité des prestataires de services et sur l'interopérabilité des services et des réseaux. ÖBB-Infrastruktur AG affiche ces informations dans ses gares. Comme Westbahn Management l'a indiqué dans ses observations écrites, ces informations ne sont pas sensibles. Leur communication ne porte pas préjudice aux intérêts commerciaux «légitimes» d'ÖBB-Infrastruktur AG, étant donné que la directive 2001/14 vise à ouvrir les réseaux ferroviaires à la concurrence.

35. En ce qui concerne le droit de l'Union relatif à la protection des données ainsi que les informations sur les retards et suppressions de trains, je suis également enclin à suivre les arguments de Westbahn Management. Cette dernière soutient en effet que la directive 95/46 protège uniquement les données à caractère personnel, comme cela résulte clairement du considérant 11 et des articles 1er et 2 de ladite directive [18]. Les données à caractère personnel sont définies à l'article 2, sous a), de la directive 95/46 comme «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée); est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale». La protection des données à caractère personnel fait également l'objet de l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

12 — Arrêts du 14 février 2008, Varec (C-450/06, Rec. p. I-581, point 49 et jurisprudence citée), et du 29 mars 2012, Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, point 43). Aux termes de l'article 339 TFUE, les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient.

13 — Bien que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne fasse pas expressément référence à la protection des secrets d'affaires, son article 16 porte sur la liberté d'entreprise. Par ailleurs, l'article 7 de la charte protège la vie privée et familiale, la Cour ayant déclaré à cet égard que la notion de «vie privée» consacrée dans cet article ne saurait «être interprétée comme excluant les activités professionnelles ou commerciales des personnes physiques comme des personnes morales» (arrêts Varec, précité, point 48, et du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, point 59).

14 — Arrêt du 18 septembre 1996, Postbank/Commission (T-353/94, Rec. p. II-921, point 87).

15 — Ibidem, point 68. Le Tribunal observe que les entreprises peuvent prétendre à la non-divulgation «des informations confidentielles, et notamment des secrets d'affaires».

16 — Arrêt Varec, précité (point 38).

17 — Comme cela a été observé dans un commentaire qui fait autorité, les informations «qui sont déjà connues en dehors de l'entreprise ne seront normalement pas considérées comme confidentielles» (Bellamy, C., et Child, G., *European Community Law of Competition*, Oxford University Press, 2007, p. 737, note 555).

18 — Cela résulte tout aussi clairement du texte même de la directive 95/46 que des arrêts de principe concernant son interprétation. Voir, par exemple, arrêts du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. p. I-4989); du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia (C-73/07, Rec. p. I-9831), et Volker und Markus Schecke et Eifert, précité (points 52 et 53).

36. Les informations détenues par une entreprise sur les retards et suppressions de trains ne tombent pas ainsi sous le coup de cette protection, dans la mesure où elles n'ont pas de caractère personnel. L'article 38 TUE mentionne la «protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel», tandis que l'article 16, paragraphe 2, TFUE se réfère à la «protection des personnes physiques» dans le contexte du traitement des données à caractère personnel. Westbahn Management cherche uniquement à obtenir des informations sur la disponibilité des correspondances prévues, et non sur les voyageurs ou même sur les autres prestataires.

B – *La première question préjudicielle*

37. Par sa première question, la Schienen-Control Kommission souhaite savoir si, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1371/2007, une entreprise ferroviaire est tenue de fournir aux voyageurs en circulation des informations sur les retards et suppressions des correspondances, notamment celles des autres entreprises ferroviaires.

38. La finalité du règlement nº 1371/2007, à la lumière de laquelle il convient d'interpréter l'article 8, paragraphe 2, dudit règlement, est résumée dans les considérants du règlement. Dans le cadre de la politique commune des transports, il importe de sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires de voyageurs (considérant 1). Un niveau élevé de protection des consommateurs doit également être atteint (considérant 2). Le voyageur étant la partie faible du contrat, ses droits doivent être sauvegardés (considérant 3). Cela inclut le droit d'obtenir des informations sur le voyage avant et après le début du trajet, et ce dans les meilleurs délais (considérant 4).

39. Il résulte, par ailleurs, des considérants 5, 8 et 9 du règlement nº 1371/2007 que ce dernier vise également à faciliter l'accès aux informations concernées sur un plan transfrontalier. L'établissement de conditions visant à promouvoir l'interopérabilité des systèmes nationaux et à transposer les normes européennes prévues dans la directive 2008/57 (notamment l'article 1er de cette directive) concourt aussi à la réalisation de cet objectif. Dans le contexte des informations sur les voyages, le considérant 5 du règlement nº 1371/2007 se réfère à la directive 2001/16 (directive antérieure à la directive 2008/57)[19]. Ce régime vise à encourager les voyages ferroviaires à travers l'Europe en facilitant le recours à différentes entreprises ferroviaires. La disponibilité des informations sur les retards et suppressions imprévus est essentielle à la réalisation de cet objectif.

40. S'agissant des principales correspondances, une interprétation restrictive des dispositions de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007 concernant les informations à fournir pendant le voyage aurait pour effet de limiter aux heures de départ programmées les informations auxquelles les voyageurs peuvent prétendre. Une telle interprétation serait cependant contraire aux intérêts des voyageurs et empêcherait la réalisation des objectifs du règlement nº 1371/2007, parmi lesquels figure le droit d'être informé des retards à l'arrivée ou au départ par l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares, dès que ces informations sont disponibles (voir, également, le considérant 4 et l'article 18, paragraphe 1, du règlement nº 1371/2007).

41. Par ailleurs, comme la Commission l'a indiqué dans ses observations écrites, une interprétation contraire impliquerait que seuls les horaires programmés des principales correspondances devraient être communiqués aux voyageurs pendant le trajet. Ces informations n'auraient plus d'utilité dans le cas où les correspondances seraient retardées ou supprimées pendant le voyage. Comme le gouvernement polonais l'a souligné, les informations fournies au cours du voyage ne sauraient simplement répéter les informations qui doivent être fournies avant le voyage.

19 — Aux termes de l'article 40 de la directive 2008/57, les références faites aux directives abrogées (dont la directive 2001/16) «s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe XI».

42. À l'article 8 du règlement nº 1371/2007, le législateur de l'Union a établi une distinction entre les informations auxquelles les voyageurs peuvent prétendre avant le voyage (article 8, paragraphe 1, et annexe II, partie I) et celles qu'ils peuvent obtenir pendant le voyage (article 8, paragraphe 2, et annexe II, partie II). Si les informations fournies pendant le voyage ne devaient pas avoir un contenu dynamique contrairement aux informations fournies avant le voyage, la distinction opérée par le législateur de l'Union entre les informations préalables au voyage et les informations fournies pendant le voyage serait dénuée de sens. Les informations dont un voyageur a besoin avant et pendant le voyage sont généralement différentes.

43. L'annexe II, partie I, du règlement nº 1371/2007 se réfère expressément à «[t]oute activité susceptible d'interrompre ou de retarder les services». Comme le gouvernement polonais l'a indiqué, le fait que les retards et suppressions ne soient pas assimilés à de telles «activités» aurait pour conséquence de diminuer les droits des voyageurs et violerait ainsi l'objectif du règlement nº 1371/2007, qui consiste à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs (considérant 2 du règlement). Les objectifs du règlement nº 1371/2007 ne seraient pas non plus atteints si ces informations étaient délibérément retenues jusqu'à ce que le voyageur atteigne la gare de correspondance où un écran lui communiquerait pour la première fois que sa correspondance est retardée.

44. Dans ses observations écrites, la Commission a également indiqué qu'une interprétation restrictive des informations auxquelles les voyageurs peuvent prétendre entraverait le transfert des voyageurs et mettrait ainsi en cause l'objectif poursuivi par l'article 9, paragraphe 1, et le considérant 7 du règlement nº 1371/2007, lesquels visent à faciliter la vente de billets directs. L'article 9, paragraphe 1, dispose que «[l]es entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets proposent, pour autant qu'ils soient disponibles, des billets, des billets directs et des réservations», tandis que le considérant 7 ajoute que la fourniture de billets directs «faciliter[a] le transfert des voyageurs ferroviaires d'un opérateur à l'autre». Je partage l'opinion de la Commission. Une telle dissuasion ne répondrait pas aux objectifs de la politique commune des transports à laquelle le considérant 1 du règlement nº 1371/2007 fait référence et inciterait les voyageurs à préférer les grandes entreprises ferroviaires qui couvriraient toutes les étapes d'un voyage et seraient ainsi en mesure de fournir des informations complètes tout au long du voyage.

45. Pour terminer, ÖBB-Infrastruktur AG a indiqué, lors de l'audience, qu'il lui était difficile de sélectionner les données en temps réel des correspondances de manière à ce que celles-ci soient utiles à une entreprise telle que Westbahn Management. ÖBB-Infrastruktur AG a indiqué qu'il lui était impossible de sélectionner les données pertinentes à partir des informations qu'elle détient; le transfert de l'ensemble de ces informations submergerait Westbahn Management et les rendrait inutiles.

46. Il suffit de noter à ce sujet que l'obligation de fournir des informations, telle qu'elle résulte de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007, est limitée aux principales correspondances. Une telle interprétation est conforme au principe de proportionnalité; en outre, l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 1371/2007 fournit à ÖBB-Infrastruktur AG des indications sur la manière de communiquer les données en temps réel relatives aux retards et aux suppressions de trains dans le réseau ferroviaire. L'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 1371/2007 dispose en effet que les informations visées aux paragraphes 1 et 2 de ce même article doivent être «communiquées sous la forme la plus appropriée». Comme la Commission l'a indiqué, cela implique que ÖBB-Infrastruktur AG sélectionne les informations de manière judicieuse pour en assurer une communication utile aux voyageurs. Cela est en outre précisé à l'article 18 du règlement nº 1371/2007, qui décrit les informations concernant les «retard[s] [à] l'arrivée ou [au] départ» comme des informations dont les voyageurs doivent être tenus «informés», «dès que [celles-ci] sont disponibles». Ces informations doivent être communiquées par «l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares».

C – La seconde question préjudicielle

47. Par sa seconde question, la Schienen-Control Kommission souhaite savoir, pour l'essentiel, si un gestionnaire de l'infrastructure est tenu de communiquer à des entreprises ferroviaires les données en temps réel des principales correspondances d'autres entreprises ferroviaires.

48. La question vise donc à déterminer si un gestionnaire de l'infrastructure a, en vertu de la directive 2001/14, l'obligation corrélative de fournir à des entreprises ferroviaires des informations que celles-ci sont tenues de communiquer aux voyageurs en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1371/2007.

49. Je suis enclin à répondre par l'affirmative à cette question. Comme le gouvernement polonais l'a soutenu, la directive 2001/14 ne peut pas être interprétée de manière à entraver les objectifs du règlement nº 1371/2007.

50. En tout état de cause, comme la Commission l'a indiqué dans ses observations écrites, l'article 5 de la directive 2001/14 dispose que les entreprises ferroviaires peuvent prétendre, sur une base non discriminatoire, à l'ensemble des prestations minimales d'accès ainsi qu'à l'accès par le réseau aux installations de service décrites à l'annexe II de la directive 2001/14. Aux termes de l'annexe II, point 1, sous d), de la directive 2001/14, ces informations comprennent «la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains».

51. En outre, l'annexe II, point 1, sous d), de la directive 2001/14 doit être lue en combinaison avec le point e) de la même disposition, qui permet aux entreprises ferroviaires d'obtenir «toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées».

52. Le libellé de ces dispositions tend vers une interprétation selon laquelle des entreprises ferroviaires telles que Westbahn Management peuvent prétendre à des données en temps réel. Une plus grande intégration du secteur ferroviaire de l'Union est un élément essentiel en vue de l'achèvement du marché unique (considérant 1 de la directive 2001/14). À la lumière de cet objectif, l'annexe II, point 1, sous e), de la directive 2001/14 doit être interprétée extensivement de manière à englober tout type d'information nécessaire à la fourniture des services ferroviaires, lorsque seul le gestionnaire de l'infrastructure peut en assurer la communication.

53. Les données en temps réel sont «nécessaire[s]» à Westbahn Management pour que celle-ci puisse remplir les obligations qui lui incombent au titre du règlement nº 1371/2007 et fournir des services compétitifs. En outre, tant la position d'ÖBB-Personenverkehr AG, en tant que fournisseur leader de services ferroviaires, que sa relation avec ÖBB-Infrastruktur AG, en tant que membre du même groupe d'entreprises, sont des éléments pertinents pour apprécier les informations «nécessaire[s]» à Westbahn Management pour «la mise en œuvre ou [...] l'exploitation» du service ferroviaire. En pratique, cela inclut clairement les données en temps réel afin que Westbahn Management puisse efficacement faire face à la concurrence du marché.

54. L'interprétation extensive des informations «nécessaire[s]», que je défends ici, semble tout particulièrement s'imposer, vu la manière dont le secteur ferroviaire a été réorganisé en Autriche à la suite de la libéralisation du marché. Ce point est lié au fait que ÖBB-Infrastruktur AG ne semble pas être indépendant du leader du marché, ÖBB-Personenverkehr AG. La Cour examinera cette question dans l'affaire pendante C-555/10.

55. Étant donné que ÖBB-Infrastruktur AG et ÖBB-Personenverkehr AG font partie du même groupe d'entreprises, il convient aussi de se demander si les informations que ÖBB-Infrastruktur AG doit fournir en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure sont communiquées sur une base non discriminatoire. Comme Westbahn Management l'a indiqué au cours de l'audience, les voyageurs qui

optent pour ÖBB-Personenverkehr AG reçoivent un meilleur service que ceux voyageant avec Westbahn Management. Les premiers obtiennent des données en temps réel sur les retards et suppressions imprévus des trains de la société ÖBB-Personenverkehr AG (ces derniers constituant la plus grande partie des services ferroviaires), alors que les voyageurs de Westbahn Management sont privés de ces informations.

V – Conclusion

56. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose de répondre comme suit aux questions préjudicielles de la Schienen-Control Kommission:

«1) Il convient d'interpréter les dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement (CE) nº 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, en ce sens que les informations relatives aux principales correspondances doivent également indiquer, outre les heures de départ normales, les retards ou suppressions desdites correspondances.

2) À la lumière des dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 2, et de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007, il convient d'interpréter les dispositions combinées de l'article 5 et de l'annexe II 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], en ce sens que le gestionnaire de l'infrastructure est tenu de fournir de manière non discriminatoire aux entreprises ferroviaires les données en temps réel des trains d'autres entreprises ferroviaires, lorsque ces trains constituent les principales correspondances au sens de l'annexe II, partie II, du règlement nº 1371/2007.»