

DOCUMENT DE TRAVAIL

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (sixième chambre)

20 septembre 2018 (*)

« Recours en annulation – Concours financier – Projet d'intérêt commun dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie – Services de planification préliminaire pour la nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse Dresde-Prague – Décision relative aux coûts éligibles – Identification erronée de la partie défenderesse – Défaut d'affectation directe – Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-815/17,

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, établie à Prague (République tchèque), représentée par M^e F. Korbél, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^{mes} J. Hottiaux et Z. Malůšková, en qualité d'agents,

et

Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), représentée par MM. I. Ramallo et I. Barcew, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la lettre de l'INEA du 11 octobre 2017 portant sur le décompte financier final et l'éligibilité des sommes réclamées dans le cadre du concours financier de l'Union octroyé au projet d'intérêt commun « Services relatifs à la planification préliminaire d'une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse Dresde-Prague »,

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. G. Berardis, président, D. Spielmann et Z. Csehi (rapporteur), juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

1 Le 17 novembre 2014, la Commission européenne a adopté la décision C(2014) 8572 final relative à l'attribution d'un concours financier de l'Union au projet d'intérêt commun « Services de planification préliminaire pour la nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse Dresde-Prague » 2013-EU-22004-S dans le domaine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (ci-après la « décision

du 17 novembre 2014 »). Le montant maximal du concours financier s'élevait à 629 000 euros, ce qui équivalait à 50 % des coûts totaux prévus du projet (ci-après le « projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague »).

2 L'article 1, paragraphe 1, de la décision du 17 novembre 2014 désigne la République tchèque ainsi que le Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (ministère de l'Économie, du Travail et des Transports du Land de Saxe, Allemagne) comme étant les bénéficiaires du concours financier accordé (ci-après les « bénéficiaires »). Selon l'article 4 de la décision du 17 novembre 2014, les destinataires de la décision sont les bénéficiaires ainsi que la République fédérale d'Allemagne.

3 La requérante, Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, est un organisme public fondé par le ministère des Transports de la République tchèque, chargé de la gestion dans l'intérêt général de l'infrastructure ferroviaire sur le territoire tchèque. Dans la demande de financement du projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague, la requérante a été désignée par la République tchèque comme organisme d'exécution. En cette qualité et en tant que pouvoir adjudicateur, la requérante a attribué des marchés publics pour ce projet.

4 Selon l'article III.1.1 de l'annexe III de la décision du 17 novembre 2014, toutes les correspondances en rapport avec ladite décision doivent être adressées à l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA). Cette dernière est une agence exécutive de l'Union européenne, créée, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil, du 19 décembre 2002, portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO 2003, L 11, p. 1), par la décision d'exécution n° 2013/801/UE de la Commission, du 23 décembre 2013, instituant l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux, et abrogeant la décision 2007/60/CE modifiée par la décision 2008/593/CE (JO 2013, L 352, p. 65). Par la décision C (2013) 9235 final, du 23 décembre 2013, la Commission a délégué à l'INEA des compétences concernant la mise en œuvre de programmes de l'Union en matière d'infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications et en matière de recherche et d'innovation dans le domaine du transport et de l'énergie, parmi lesquelles, notamment, l'exécution de crédits inscrits au budget général de l'Union.

5 La réalisation du projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague ayant été achevée, les bénéficiaires ont, le 3 janvier 2017, transmis le rapport final et le décompte financier y afférant à l'INEA, qui a, par la suite, effectué leur vérification. Par lettre du 22 mai 2017, l'INEA a informé les bénéficiaires que certains coûts déclarés ne pouvaient pas être considérés comme étant éligibles et que, en conséquence, une partie des paiements déjà effectués devait être récupérée. À la suite de cette lettre, les bénéficiaires ont présenté leurs observations par lettre du 4 août 2017.

6 Par lettre du 11 octobre 2017, adressée au ministère des Transports de la République tchèque, l'INEA a déterminé le décompte financier final se rattachant au projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague et, en ce qui concerne la République tchèque, a confirmé sa position exprimée dans sa lettre du 22 mai 2017 s'agissant de l'exclusion du concours financier de l'Union de certains coûts déclarés en rapport avec le projet (ci-après l'« acte attaqué »). Dans ce contexte, elle a considéré que le montant de 719 827,75 euros déclaré par la République tchèque n'était pas éligible au titre dudit concours financier en raison d'une violation des règles de l'Union en matière de marchés publics. De plus, l'INEA a indiqué qu'un montant de 57 748,24 euros devait être récupéré eu égard au préfinancement préalablement versé.

7 Concernant cette dernière somme, l'INEA a, le 4 décembre 2017, fait parvenir aux bénéficiaires une note de débit en vue du remboursement de celle-ci avant le 18 janvier 2018.

8 Dans ce contexte, le ministère des Transports de la République tchèque a, par avis du 18 décembre 2017, demandé à la requérante de restituer le montant dû à l'INEA. Le 11 janvier 2018, la requérante a effectué un virement bancaire donnant suite à cette demande.

Procédure et conclusions des parties

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 décembre 2017, la requérante a introduit le présent recours.

10 Par actes séparés déposés au greffe du Tribunal respectivement le 28 février et le 6 mars 2018, la Commission et l'INEA ont soulevé des exceptions d'irrecevabilité au titre de l'article 130 du règlement de procédure du Tribunal.

11 Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 5 et 12 avril 2018, la République tchèque et la République de Pologne ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la requérante.

12 La requérante a déposé ses observations sur les exceptions d'irrecevabilité le 20 avril 2018.

13 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- déclarer le recours recevable ;
- annuler l'acte attaqué.

14 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours comme irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la Commission ;
- condamner la requérante aux dépens.

15 L'INEA conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours comme manifestement irrecevable en vertu de l'article 126 du règlement de procédure ou, à titre subsidiaire, comme irrecevable ;
- condamner la requérante aux dépens.

En droit

16 En vertu de l'article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité ou l'incompétence sans engager le débat au fond. En l'espèce, la Commission et l'INEA ayant demandé qu'il soit statué sur l'irrecevabilité, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sur ces demandes sans poursuivre la procédure.

Sur la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre la Commission

17 À l'appui de son exception d'irrecevabilité, la Commission fait valoir que l'acte attaqué ne lui est pas imputable. Elle soutient que le recours en annulation devait être dirigé contre l'INEA, qui est l'auteur de l'acte attaqué. Dans ses observations sur les exceptions d'irrecevabilité, la requérante

déclare être d'accord avec la position soutenue par la Commission, en précisant qu'elle n'avait pas eu l'intention d'agir contre la Commission.

18 À cet égard, il convient de relever que, sur la première page de la requête et en gras, la requérante désigne, sous le titre « Partie défenderesse », au singulier, uniquement la Commission. Au-dessous de cette désignation figurent le nom et l'adresse de l'INEA. De plus, au point 56 de la requête, la requérante conclut à l'annulation de l'acte attaqué, en mélangeant, dans l'intitulé de cet acte, des éléments se rattachant à la décision du 17 novembre 2014 avec des éléments provenant de l'acte attaqué. En raison de ce libellé, la requête a été signifiée tant à la Commission qu'à l'INEA, sans que la requérante ne s'y soit opposée.

19 Étant donné que, comme l'allègue la Commission et comme le reconnaît la requérante, l'acte attaqué a été adopté par l'INEA, dans le cadre de ses compétences déléguées par la Commission conformément au règlement n° 58/2003 et à la décision C (2013) 9235 final, sans que la Commission n'ait eu une quelconque influence sur l'adoption dudit acte, il convient de rejeter le recours comme étant irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la Commission. Cette conclusion a déjà été formulée par le Tribunal dans l'ordonnance du 23 octobre 2014, ENAC/INEA (T-695/13, non publiée, EU:T:2014:924), portant sur une affaire similaire.

Sur la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre l'INEA

20 À l'appui de son exception d'irrecevabilité, l'INEA fait valoir que la requérante n'est ni la destinataire de l'acte attaqué, ni directement et individuellement affectée par ce dernier. Plus particulièrement, l'INEA allègue, premièrement, que les circonstances de fait soulevées par la requérante concernant sa qualité pour agir sont des affirmations non étayées, deuxièmement, que la décision du 17 novembre 2014 n'attribue, à la différence de la situation des bénéficiaires, ni des droits ni des obligations à la requérante, troisièmement, que la récupération des sommes indûment perçues auprès de la requérante ne découle pas de l'acte attaqué, mais d'une décision autonome des bénéficiaires, et, quatrièmement, que les effets juridiques de l'acte attaqué ne concernent pas la requérante individuellement.

21 Dans sa requête et ses observations formulées en réponse à l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'INEA, la requérante soutient, en substance, que l'acte attaqué la concerne directement et individuellement en raison de l'existence de rapports factuels, juridiques et financiers entre elle et la République tchèque, bénéficiaire du concours financier accordé, et que, par conséquent, l'acte attaqué a un impact financier direct sur elle. À cet égard, la requérante fait valoir, premièrement, qu'elle a le statut d'autorité d'exécution au titre de l'article I.4.5 de l'annexe I de la décision du 17 novembre 2014, deuxièmement, qu'elle est responsable de l'organisation des marchés publics qui ont été qualifiés par l'INEA comme ayant été attribués en violation des règles de l'Union, troisièmement, que le concours financier en question a été versé directement sur son compte, quatrièmement, qu'elle se trouve dans une position de subordination par rapport à la République tchèque, qui est non seulement son fondateur mais contribue toujours, par la mise à disposition de moyens financiers, à son fonctionnement.

22 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, selon l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre une décision adressée à une autre personne que dans le cas où cette décision la concerne directement et individuellement.

23 S'agissant plus particulièrement de l'affectation directe, il résulte d'une jurisprudence constante que la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par la décision faisant l'objet du recours requiert la réunion de deux critères cumulatifs, à

savoir que la mesure de l'Union contestée, en premier lieu, produise directement des effets sur la situation juridique de cette personne et, en second lieu, ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à ses destinataires qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires (voir arrêts du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, C-15/06 P, EU:C:2007:183, point 31 et jurisprudence citée ; du 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission*, C-445/07 P et C-455/07 P, EU:C:2009:529, point 45 et jurisprudence citée, et ordonnance du 9 juillet 2013, *Regione Puglia/Commission*, C-586/11 P, non publiée, EU:C:2013:459, point 31 et jurisprudence citée).

24 En l'espèce, la décision du 17 novembre 2014, et notamment son article 1, paragraphe 1, indique que seuls la République tchèque et le ministère de l'Économie, du Travail et des Transports du Land de Saxe sont les bénéficiaires du concours financier accordé. La requérante ne figure ni dans la décision du 17 novembre 2014, ni dans ses annexes. Elle a seulement été désignée comme organisme d'exécution dans la demande de concours financier se rapportant au projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague, introduite par la République tchèque auprès de la Commission.

25 À cet égard, il convient de noter que, en vertu de l'article I.4.5 de l'annexe I de la décision du 17 novembre 2014, un État membre bénéficiaire d'un concours financier peut désigner, « sous sa propre responsabilité », un organisme tel que la requérante pour la mise en œuvre dudit concours. De même, l'article 1, paragraphe 2, de la décision du 17 novembre 2014 oblige chacun des bénéficiaires à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour exécuter « sous sa propre responsabilité » l'action mentionnée à l'annexe II de cette même décision, à savoir le projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague. En revanche, ainsi que le fait valoir l'INEA, la décision du 17 novembre 2014 ne contient pas de droits ou d'obligations à l'égard des organismes d'exécution.

26 Il en découle que, aux termes de la décision du 17 novembre 2014, il appartient aux bénéficiaires de décider de la désignation d'un organisme d'exécution et de définir, sur le fondement du droit national applicable, les droits et les obligations de celui-ci, notamment dans le cadre d'une convention. S'ils font usage de cette possibilité, les bénéficiaires restent cependant responsables du respect des obligations relevant de la décision du 17 novembre 2014. Partant, il y a lieu d'opérer une distinction entre les relations juridiques existant, d'une part, entre les bénéficiaires et la Commission ou l'INEA et, d'autre part, entre la requérante et la République tchèque, qui a désigné la requérante comme organisme d'exécution du projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague. En effet, les premières sont fondées sur le droit de l'Union, notamment sur la décision du 17 novembre 2014, tandis que les secondes sont soumises au droit national applicable, y compris à une éventuelle convention entre la République tchèque et la requérante.

27 Cette appréciation est l'application, par analogie, de la jurisprudence relative à l'octroi d'un concours financier de l'Union au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), selon laquelle, d'une part, la désignation, dans la décision d'octroi du concours financier, d'une entité comme autorité responsable de la réalisation du projet n'implique pas que cette entité soit elle-même titulaire du droit audit concours et, d'autre part, le fait qu'une entité soit mentionnée comme autorité responsable de la demande de concours financier n'a pas non plus comme conséquence de la placer dans un rapport direct avec le concours de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 22 mars 2007, *Regione Siciliana/Commission*, C-15/06 P, EU:C:2007:183, points 32 et 36 ; du 10 septembre 2009, *Commission/Ente per le Ville Vesuviane et Ente per le Ville Vesuviane/Commission*, C-445/07 P et C-455/07 P, EU:C:2009:529, points 47 et 48, et du 4 mai 2017, *Green Source Poland/Commission*, T-512/14, EU:T:2017:299, point 40 et jurisprudence citée). De plus, le Tribunal a déjà reconnu la pertinence de l'application par analogie de cette

jurisprudence dans le domaine du RTE-T (ordonnance du 31 mars 2014, SACBO/Commission et INEA, T-270/13, non publiée, EU:T:2014:185, point 28).

28 Dans ce contexte, il y a également lieu de rappeler qu'il a été jugé qu'une éventuelle obligation de remboursement d'un concours, accordé au titre du FEDER, par l'autorité responsable de la réalisation du projet subventionné ne serait pas la conséquence directe de la décision aux fins de remboursement adressée à l'État membre bénéficiaire du concours mais exigerait une initiative autonome de cet État membre (ordonnance du 9 juillet 2013, Regione Puglia/Commission, C-586/11 P, non publiée, EU:C:2013:459, points 36 à 38).

29 S'agissant de l'acte attaqué, il est constant qu'il est uniquement adressé à la République tchèque, plus particulièrement à son ministère des Transports, et ne fait pas référence à la requérante. Dès lors, il fait naître une obligation de restitution uniquement pour la République tchèque tout en laissant cet État membre libre de choisir la manière dont il souhaite procéder à cette restitution. Par conséquent, l'acte attaqué ne saurait être interprété comme obligeant la République tchèque à exiger de la requérante la restitution des sommes considérées comme étant inéligibles.

30 De plus, il convient de relever que la récupération de ces sommes auprès de la requérante ne saurait être fondée que sur le droit national, y compris sur une éventuelle convention entre la République tchèque et la requérante. En effet, comme cela a été relevé au point 26 ci-dessus, c'est seulement en vertu du droit national que la requérante a pu être chargée d'attribuer, en tant que pouvoir adjudicateur, des marchés publics pour le projet de ligne ferroviaire Dresde-Prague. Partant, les droits et obligations de la requérante sont également régis par le droit national applicable, notamment en ce qui concerne les conditions d'un remboursement éventuel des sommes considérées comme étant inéligibles. À cet égard, force est de constater que la requérante a confirmé elle-même que la récupération de ces sommes a été effectuée sur le fondement de l'ordre juridique tchèque.

31 Par conséquent, il convient de constater que l'acte attaqué ne produit directement aucun effet sur la situation juridique de la requérante.

32 En ce qui concerne le second critère de l'affectation directe, à savoir l'absence de pouvoir d'appréciation des destinataires chargés de la mise en œuvre de la mesure du droit de l'Union contestée, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union sans application d'autres règles intermédiaires (point 23 ci-dessus), il y a lieu de relever que, à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, il appartenait à la République tchèque d'apprécier s'il y avait lieu de demander, conformément aux dispositions du droit national applicable et sous le contrôle des juridictions nationales, le remboursement de l'indu à la requérante et d'adopter à cette fin les mesures nationales individuelles nécessaires.

33 D'ailleurs, la requérante soutient elle-même que l'avis du ministère des Transports de la République tchèque du 18 décembre 2017 lui demandant le remboursement du montant dû à l'INEA était fondé sur les « principes de l'ordre juridique tchèque ». L'obligation de rembourser ne résultait donc pas de l'acte attaqué, mais était fondée sur le droit national. Dès lors, il y a lieu de conclure que la mise en œuvre de l'acte attaqué ne saurait être considérée comme ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation de l'Union, sans application d'autres règles intermédiaires.

34 Partant, il y a lieu de conclure que la requérante n'est pas directement concernée par l'acte attaqué.

35 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par les arguments de la requérante.

36 S'agissant des rapports factuels, juridiques et financiers existant entre la requérante et la République tchèque, comme cela a été relevé au point 26 ci-dessus, ces rapports sont régis par le droit national applicable et ne résultent pas de l'acte attaqué.

37 Quant à l'interprétation de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, force est de constater que l'arrêt du 3 mai 2002, Jégo-Quéré/Commission (T-177/01, EU:T:2002:112), auquel la requérante fait référence en invoquant une interprétation large du critère de l'affectation directe, outre que cet arrêt a été annulé par la Cour (arrêt du 1^{er} avril 2004, Commission/Jégo-Quéré, C-263/02 P, EU:C:2004:210), concernait un contexte différent, à savoir les dispositions d'un règlement ayant une portée générale et affectant directement la situation juridique d'un particulier. En revanche, en l'espèce, l'acte attaqué est adressé aux bénéficiaires et, comme cela a été relevé aux points 30 à 34 ci-dessus, ne produit directement aucun effet sur la situation juridique de la requérante. Dès lors, cet argument de la requérante doit être écarté.

38 Enfin, en ce qui concerne le droit à un recours effectif, il ressort d'une jurisprudence constante que l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'a pas pour objet de modifier le système de contrôle juridictionnel prévu par les traités, et notamment les règles relatives à la recevabilité des recours formés directement devant la juridiction de l'Union (voir arrêt du 9 novembre 2017, SolarWorld/Conseil, C-205/16 P, EU:C:2017:840, point 67 et jurisprudence citée). Par ailleurs, l'irrecevabilité du présent recours n'est pas de nature à violer les droits de la requérante qui découlent de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, étant donné qu'elle peut contester devant les juridictions nationales la validité de son obligation de restitution des sommes indûment perçues découlant, comme il est démontré au point 30 ci-dessus, uniquement du droit national.

39 Dans ces conditions, force est de constater que la requérante n'a pas démontré être directement concernée par l'acte attaqué et qu'il n'est donc pas besoin de se prononcer sur la condition concernant son affectation individuelle.

40 Il résulte de ce qui précède que, pour autant qu'il est imputable à l'INEA, l'acte attaqué ne concerne pas directement la requérante au sens de la jurisprudence rappelée au point 23 ci-dessus. Par conséquent, il y a lieu de rejeter le recours en tant qu'il est dirigé contre l'INEA comme étant irrecevable, et, partant, de rejeter le recours dans son intégralité.

Sur les demandes d'intervention

41 Conformément à l'article 144, paragraphe 3, du règlement de procédure, lorsque la partie défenderesse dépose une exception d'irrecevabilité ou d'incompétence, visée à l'article 130, paragraphe 1, dudit règlement, il n'est statué sur la demande d'intervention qu'après le rejet ou la jonction de l'exception au fond.

42 En l'espèce, les exceptions d'irrecevabilité formulées à l'encontre de la requête ayant été accueillies, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention introduites par la République tchèque et la République de Pologne.

Sur les dépens

43 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

44 La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission et de l'INEA.

45 Par ailleurs, en application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, la requérante, la Commission, l'INEA, la République tchèque et la République de Pologne supporteront chacun leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'interventions introduites par la République tchèque et la République de Pologne.**
- 3) **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission européenne et l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA).**
- 4) **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, la Commission, l'INEA, la République tchèque et la République de Pologne supporteront chacune leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.**

Fait à Luxembourg, le 20 septembre 2018.

Le greffier
E. Coulon

Le président
G. Berardis

* Langue de procédure : le tchèque.