Le projet allemand de péage autoroutier revu par la CJUE

Arrêt du 18 juin 2019, Autriche contre Allemagne (affaire C591/17)

Chronique juridique

Sandie Calme

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/Allemagne/2372>

DOI : 10.4000/Allemagne.2372

ISSN : 2605-7913

Éditeur

Société d'études allemandes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2020

Pagination : 243-247

ISSN : 0035-0974

Référence électronique

Sandie Calme, « Le projet allemand de péage autoroutier revu par la CJUE », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [En ligne], 52-1 | 2020, mis en ligne le 06 juillet 2020, consulté le 20 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/Allemagne/2372> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/Allemagne.2372>

Chronique juridique

Le projet allemand de péage autoroutier revu par la CJUE

Arrêt du 18 juin 2019, Autriche contre Allemagne
(affaire C591/17)

■ Sandie Calme *

La réforme de la réglementation des relations entre l'État fédéral et les États fédérés, les *Länder* allemands, prévoit une réorganisation progressive de la gestion des autoroutes du territoire allemand. Dès le 1^{er} janvier 2021, leur gestion doit incomber à l'administration nationale et non plus à l'administration locale des *Länder*, y compris en ce qui concerne l'urbanisme, les chantiers de construction, l'utilisation, la préservation, l'administration du capital et le financement des autoroutes nationales.

Cette nouvelle gestion est articulée autour de sociétés étatiques. En particulier, est créée sous forme de GmbH (SARL de droit allemand), une société d'autoroute fédérale à responsabilité limitée («Die Autobahn GmbH des Bundes») associée à un office fédéral des autoroutes («Fernstraßen-Bundesamt», FBA). Cette organisation est appelée à être financée par des péages.

Dans ce cadre, une nouvelle organisation du réseau autoroutier allemand est envisagée qui modernise également l'agencement des péages sur l'autoroute. Cette innovation relève du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de ses attributions.

Dans ce contexte, la Cour de justice de l'Union européenne a sanctionné, par un jugement en date du 18 juin 2019, le projet d'instauration d'un péage qui serait discriminatoire envers les usagers extraterritoriaux. Ce faisant, elle est allée contre l'avis de l'avocat général dans ses conclusions en date du 6 février 2019 ; la CJUE a livré sa propre interprétation des articles 18, 34, 56 et 92 TFUE.

* Avocate au barreau de Paris, LL.M. (Francfort sur le Main).

Les sources de la sanction

La sanction repose sur un concept de non-discrimination que l'on trouve au sein du TFUE.

Le premier article porte sur le principe de base de non-discrimination à raison de la nationalité. Selon l'article 18 TFUE, dans le domaine d'application des traités et dans le respect des dispositions particulières qu'ils prévoient, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite, le Parlement européen et le Conseil pouvant prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations selon la procédure législative ordinaire. Il ne s'agit pas seulement de la nationalité des personnes physiques.

L'article 34 TFUE interdit, entre les États membres, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent. On pense en particulier au transport de marchandises.

L'article 56 TFUE pose le principe que les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation, le Parlement européen et le Conseil pouvant étendre le bénéfice des dispositions consacrées au sein du TFUE aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union, selon la procédure ordinaire.

Selon l'article 90 TFUE, les objectifs des traités sont poursuivis dans le cadre d'une politique commune des transports.

Selon l'article 91 paragraphe 1^{er} TFUE, en vue de réaliser la mise en œuvre de la politique commune des transports et au regard des aspects spéciaux des transports, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, établissent :

- des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres ;
- les conditions d'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans un État membre ;
- les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports ; ainsi que
- toutes autres dispositions utiles.

Selon l'article 92 TFUE, jusqu'à l'établissement des dispositions visées à l'article 91, paragraphe 1, et sauf adoption à l'unanimité par le Conseil d'une mesure accordant une dérogation, aucun des États membres ne peut rendre moins favorables, dans leur effet direct ou indirect à l'égard des transporteurs des autres États membres par rapport aux transporteurs nationaux, les dispositions diverses régissant la matière au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les États adhérents, à la date de leur adhésion.

L'originalité de la saisine de la CJUE

La saisine de la CJUE n'était pas dépourvue d'originalité. Il s'agissait de l'une des très rares affaires dans le cadre desquelles un État membre, en l'occurrence l'Autriche, intente une procédure en manquement à l'encontre d'un autre État membre, ici

l'Allemagne, en vertu de l'article 259 TFUE. Dans ce contentieux, l'Autriche était soutenue par les Pays-Bas et l'Allemagne par le Danemark.

Le projet de règlementation source de la discorde

À la base de la discorde, une redevance d'infrastructure pour tous les usagers du réseau autoroutier allemand, associée à une exonération de la taxe sur les véhicules automobiles due par les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne d'un montant au moins égal au montant de la redevance d'infrastructure due par ces propriétaires.

Au paragraphe 1 de l'annexe à l'article 8 du projet de loi en cause, l'InfrAG, la redevance était décrite comme suit :

« La redevance d'utilisation des infrastructures s'élève pour

1. la vignette de dix jours pour les véhicules, pour lesquels, pour une vignette annuelle au titre du point 3, une redevance d'utilisation des infrastructures de
 - a) moins de 20 euros doit être versée, à 2,50 euros
 - b) moins de 40 euros doit être versée, à 4 euros
 - c) moins de 70 euros doit être versée, à 8 euros
 - d) moins de 100 euros doit être versée, à 14 euros
 - e) moins de 130 euros doit être versée, à 20 euros et
 - f) 130 euros doit être versée, à 25 euros ;
 2. la vignette de deux mois pour les véhicules, pour lesquels, pour une vignette annuelle au titre du point 3, une redevance d'utilisation des infrastructures de
 - a) moins de 20 euros doit être versée, à 7 euros
 - b) moins de 40 euros doit être versée, à 11 euros
 - c) moins de 70 euros doit être versée, à 18 euros
 - d) moins de 100 euros doit être versée, à 30 euros
 - e) moins de 130 euros doit être versée, à 40 euros et
 - f) 130 euros doit être versée, à 50 euros ;
 3. la vignette annuelle pour
 - a) les véhicules au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, points 1 et 3 avec moteurs à pistons alternatifs et pistons rotatifs pour 100 cm³ de cylindrée ou une partie de ce volume lorsqu'ils
 - aa) sont propulsés par des moteurs à allumage commandé et
 - aaa) ne remplissent pas les exigences des classes d'émission citées aux points bbb) et ccc) ou dont le respect n'est pas correctement démontré, à 6,50 euros
 - bbb) remplissent les exigences de la classe d'émission Euro 4 ou Euro 5, à 2 euros
 - ccc) remplissent les exigences de la classe d'émission Euro 6, à 1,80 euro
 - bb) sont propulsés par un moteur à allumage par compression et
 - aaa) ne remplissent pas les exigences des classes d'émission citées aux points bbb) et ccc) ou dont le respect n'est pas correctement démontré, à 9,50 euros
 - bbb) remplissent les exigences de la classe d'émission Euro 4 ou Euro 5, à 5 euros
 - ccc) remplissent les exigences de la classe d'émission Euro 6, à 4,80 euros
 - b) les véhicules au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 2, pour 200 kg du poids total admissible ou une partie de ce poids, à 16 euros
- dans l'ensemble cependant pas plus de 130 euros. »

Il était prévu que l'article 9, paragraphe 6, de la loi KraftStG, en faveur de véhicules nationaux, s'énonce comme suit :

« En ce qui concerne les véhicules nationaux, la taxe annuelle [sur les véhicules automobiles] est réduite (exonération) pour

- 1) les véhicules particuliers pour 100 cm³ de cylindrée ou une partie de ce volume
 - a) lorsqu'ils respectent les valeurs limites obligatoires du tableau 2 de l'annexe I du règlement (CE) n° 715/2007 [du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007, relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules (JO 2007, L 171, p. 1),] et sont propulsés par
 - aa) des moteurs à allumage commandé, de 2,32 euros,
 - bb) des moteurs à allumage par compression, de 5,32 euros,
 - b) lorsqu'ils respectent les valeurs limites obligatoires du tableau 1 de l'annexe I du règlement [n° 715/2007] ou de la ligne B de la classe de véhicule M des tableaux au point 5.3.1.4 de l'annexe I de la directive 70/220/CEE [du Conseil, du 20 mars 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur (JO 1970, L 76, p. 1),] dans la version valable jusqu'au 1^{er} janvier 2013 et sont propulsés par
 - aa) des moteurs à allumage commandé, de 2 euros,
 - bb) des moteurs à allumage par compression, de 5 euros,
 - c) lorsqu'ils ne respectent pas les exigences au titre des points a) et b) et sont propulsés par
 - aa) des moteurs à allumage commandé, de 6,50 euros,
 - bb) des moteurs à allumage par compression, de 9,50 euros
- dans l'ensemble cependant de pas plus de 130 euros;
- 2) les camping-cars pour 200 kg de poids total admissible ou une partie de ce poids, de 16 euros, dans l'ensemble cependant de pas plus de 130 euros;
- 3) les véhicules particuliers et les camping-cars avec
 - a) un numéro d'immatriculation accordé pour les véhicules de collection, de 130 euros,
 - b) un numéro d'immatriculation saisonnier accordé pour chaque jour de la période d'exploitation, de la portion du montant annuel correspondant d'après les points 1 à 3 a).

Le montant de l'exonération au titre de la première phrase est limité à la taxe annuelle au titre du paragraphe 1, points 2 et 2a, ainsi que du paragraphe 4, point 2, dans le cas des immatriculations saisonnières à la portion du montant annuel d'après la période d'exploitation.»

L'argumentaire

Pour l'Autriche, cela revenait à ce que seuls les conducteurs de véhicules immatriculés dans d'autres États membres soient assujettis à la redevance d'infrastructure, ce qui donnerait lieu à une discrimination indirecte en raison de la nationalité.

Cet impératif de non discrimination à raison de la nationalité est repris par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et est une valeur fondamentale de l'Union européenne au sens de l'article 2 TUE.

Le péage était envisagé en raison d'une promesse électorale de faire participer les conducteurs étrangers de véhicules automobiles aux coûts du financement des

infrastructures allemandes sans créer aucune charge supplémentaire pour les propriétaires allemands de véhicules.

L'Allemagne considérait que le péage était justifié par des considérations liées à la protection de l'environnement, à la répartition des charges et au changement de système de financement des infrastructures de transport, ce qui devait anéantir toute idée de discrimination indirecte.

En particulier, un doute était émis sur la praticabilité d'une mesure alternative à la redevance en cause.

Le non-paiement de la redevance s'analysait en une contravention susceptible de faire l'objet de l'obligation de constituer une caution pour les propriétaires de véhicules immatriculés dans un État membre de l'Union européenne, ce public étant pour une grande majorité constitué de ressortissants de l'UE non allemands.

Pour l'Autriche, les mesures envisagées n'étaient pas justifiées et constituaient des restrictions à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation des services, affectant la fourniture transfrontalière de marchandises par des véhicules d'un poids total de moins de 3,5 tonnes, la prestation de services par des non-résidents ou à des non-résidents.

L'arbitrage de la CJUE

La CJUE a approuvé, pour une grande partie, l'argumentation présentée par l'Autriche, mais en a déduit que la différence de traitement résultant de la possibilité d'exiger des contrevenants utilisant un véhicule immatriculé dans un État membre autre que l'Allemagne le versement d'une caution en vue d'assurer le paiement de l'amende infligée n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, le montant de la caution étant limité au coût de frais administratifs et au prix de l'amende et la constitution d'une caution n'étant pas automatique en cas d'absence de règlement du péage.

Dès lors, on s'interrogera sur les contours que pourrait prendre une nouvelle réglementation des péages autoroutiers sur le sol allemand.