CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 10 juin 1999 *

1. L'Oberlandesgericht de Cologne (Allemagne) a adressé une question préjudicielle à la Cour conformément à l'article 177 du traité CE (qui est désormais l'article 234 CE). La juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour d'interpréter la notion de «véhicule» qui figure à l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89/CEE, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures [1].

I — Les faits du litige au principal

2. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que, le 14 novembre 1996, M. Pfennigmann, qui exploite une entreprise agricole en Allemagne, a emprunté, avec son tracteur (d'un poids total autorisé de 7 490 kg) auquel était attachée une remorque (d'un poids total autorisé de 8 500 kg), les autoroutes fédérales A 93 et A 9 depuis l'accès d'Alteglofsheim jusqu'à la sortie Schwandorf dans un sens puis dans l'autre sans avoir acquitté de droit d'usage pour leur utilisation. Il avait effectué ce trajet pour livrer des produits maraîchers (des choux blancs, des choux rouges et des oignons) à l'entreprise G. de Schwandorf, avec laquelle il était lié par des contrats de livraison.

Par décision du 8 juillet 1997, le Bundesamt für Güterverkehr (Office fédéral du transport de marchandises) a infligé une amende de 100 DM à M. Pfennigmann, qui a introduit, dans les formes et les délais prescrits, un recours à l'encontre de cette décision devant l'Amstgericht de Cologne. Celui-ci a rejeté le recours par jugement du 17 novembre 1997.

L'Amstgericht n'a pas suivi l'argumentation du prévenu, qui prétendait ne pas devoir acquitter de droit d'usage pour l'utilisation de l'autoroute étant donné que l'ensemble de véhicules couplés qu'il conduisait au moment des faits, à savoir son tracteur et sa remorque, n'est pas exclusivement destiné au transport de marchandises par route, mais sert en premier lieu à l'exploitation de son entreprise agricole. La juridiction a estimé au contraire qu'il importait uniquement de savoir si, au moment de l'utilisation de l'autoroute, le véhicule à moteur ou l'ensemble de véhicules couplés était exclusivement destiné au transport de marchandises. Selon lui, les autres usages auxquels

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Directive du Conseil du 25 octobre 1993 (JO L 279, p. 32).

cet ensemble est destiné lorsqu'il n'emprunte pas l'autoroute sont dépourvus de pertinence.

II — La question préjudicielle

3. M. Pfennigmann s'est pourvu en appel de ce jugement devant la première chambre de l'Oberlandesgericht de Cologne, qui est compétente en matière d'amendes. Cette juridiction d'appel a jugé nécessaire d'adresser la question préjudicielle suivante à la Cour:

«Pour déterminer si un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules couplés est destiné *exclusivement* au transport de marchandises par route, au sens des dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord et de l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89/CEE du Conseil, faut-il se référer au moment et à la nature de chaque utilisation, ou la réponse dépend-elle du point de savoir si le véhicule à moteur ou l'ensemble de véhicules couplés a pour destination générale le transport de marchandises par route, indépendamment de l'utilisation faite dans un cas particulier?»

III — Le droit communautaire

4. La règle de droit communautaire dont la juridiction de renvoi souhaite obtenir l'interprétation est l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89, aux termes duquel:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

...

— véhicule: un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules couplés destinés exclusivement au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes».

IV — Les observations présentées au cours de la procédure préjudicielle

5. Les gouvernements allemand, belge et suédois ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites dans le délai prévu à cet effet par l'article 20 du statut CE de la Cour de justice.

Ont comparu à l'audience du 19 mai 1999, afin d'y présenter des observations orales, le représentant de M. Pfennigmann, les agents des gouvernements allemand et suédois ainsi que l'agent de la Commission.

6. Le représentant de M. Pfennigmann fait valoir que, pour interpréter la notion de «véhicule» qui figure à l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89, il ne faut pas retenir l'utilisation qui en est faite dans un cas concret et isolé, mais bien se fonder sur l'usage auquel il est destiné de manière durable, lequel est nécessairement le transport de marchandises par route.

7. Selon le gouvernement allemand, les définitions qui figurent à l'article 2 de la directive 93/89 doivent être interprétées à la lumière des objectifs que celle-ci poursuit. Selon lui, la directive vise, d'une part, à soumettre à des taxes certains véhicules à moteur destinés au transport de marchandises et, d'autre part, à percevoir un péage et des droits d'usage pour l'utilisation de certaines infrastructures. Un véhicule ne saurait être classé comme véhicule à moteur destiné exclusivement au transport de marchandises s'il n'utilise pas des autoroutes au sens de l'article 2, premier tiret, de la directive, les autres usages auxquels est destiné ce véhicule lorsqu'il circule sur d'autres voies de circulation devant demeurer exclus de la définition.

Selon le gouvernement allemand, cette interprétation est corroborée par l'article 6, paragraphe 3, de la directive, conformément auquel les États membres peuvent appliquer des taux réduits ou des exonérations pour les véhicules qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique de l'État membre d'immatriculation et qui sont utilisés par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises. Si la définition de l'article 2 devait être entendue en ce sens que de tels véhicules sont déjà exonérés du paiement d'un droit d'usage parce qu'elle comporte le mot «exclusivement», il n'aurait pas été nécessaire d'adopter une disposition dérogatoire prévoyant la possibilité d'instituer des exemptions. En tout état de cause, la République fédérale d'Allemagne n'a pas fait usage de cette possibilité et, en conséquence, même les véhicules qui ne transportent des marchandises que de temps en temps sont assujettis au paiement d'un droit d'usage lorsqu'ils utilisent une autoroute au sens de la directive, à condition que ces véhicules soient aptes à ce type de transport. Dans le cas contraire, le même véhicule à moteur pourrait être soumis au paiement des droits d'usage ou en être exonéré selon la destination subjective que son utilisateur lui donnera à tel ou tel moment. Une telle conception empêcherait d'atteindre un des objectifs essentiels de la directive, qui est de répartir de manière équitable le coût des infrastructures routières. Le gouvernement allemand conclut en disant que, si un véhicule articulé, ce qui est le cas d'un tracteur avec remorque, atteint le poids total en charge autorisé de 12 tonnes, il doit être considéré comme un véhicule au sens de la directive 93/89, aussi bien s'il ne transporte pas de marchandises à un moment donné que si les marchandises qu'il transporte sont la propriété du conducteur, le fait que le propriétaire du véhicule utilise celui-ci principalement dans l'exercice de son activité agricole étant dépourvu de pertinence aux fins de la présente espèce.

8. Le gouvernement belge affirme, en revanche, que, pour déterminer si un véhicule à moteur est soumis ou non au paiement d'un droit d'usage, il faut vérifier s'il est destiné, d'une manière générale, au transport de marchandises et ne pas tenir compte de l'usage qui lui est donné dans une situation spécifique. Selon lui, le juge national doit se fonder sur la nature du véhicule.

9. Le gouvernement suédois, qui penche pour une interprétation littérale de la règle, estime que ne devraient être soumis au paiement d'un droit d'usage que les véhicules destinés à être utilisés exclusivement pour le transport de marchandises, les véhicules utilisés à d'autres fins étant exonérés de ce paiement. Selon lui, l'idée qui sous-tend les dispositions de la directive est que les frais occasionnés par les infrastructures routières soient supportés par l'usager. Cette idée renforcerait l'interprétation selon laquelle la définition de la notion de véhicule soumis au paiement d'un droit d'usage vise les véhicules poids lourds traditionnels et ne comprendrait pas les véhicules destinés à des usages agricoles, même s'ils sont utilisés, à certains moments, pour le transport de marchandises par route.

10. La Commission considère que les termes mêmes qui sont utilisés par l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89 s'opposent à ce que l'on se fonde sur l'utilisation effective du véhicule pour l'interpréter. Selon elle, pour déterminer si un «véhicule» est destiné exclusivement au transport de marchandises par route, indépendamment de l'usage qui en est fait dans un cas particulier, il convient de vérifier si ce véhicule est affecté, d'une manière générale, à ce type de transport. Cette destination doit être déterminée de manière objective sur la base des caractéristiques techniques du véhicule.

V — Examen de la question préjudicielle

A — *Sur la demande visant à ce que la Cour interprète l'article 2, paragraphe 1, de l'accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par les véhicules utilitaires lourds, accord conclu par certains États membres*

11. L'article 8 de la directive dispose que deux ou plusieurs États membres peuvent coopérer pour établir un système commun de droits d'usage applicable à l'ensemble de leurs territoires et que d'autres États membres peuvent adhérer à ce système commun. S'autorisant de cette disposition, les gouvernements allemand, belge, danois, luxembourgeois et néerlandais ont conclu, le 9 février 1994, l'accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par les véhicules utilitaires lourds [2] (ci-après l'«accord»).

2 — Dans les observations qu'il a présentées dans cette affaire, le gouvernement suédois a fait savoir que, par un protocole signé à Bruxelles en septembre 1997, la possibilité d'adhérer à cet accord lui a été donnée. En décembre de cette même année, le Parlement suédois a approuvé ce protocole et le droit d'usage prévu par l'accord est entré en vigueur en Suède le 1er février 1998.

L'Oberlandesgericht de Cologne demande à la Cour de lui fournir l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord en relation avec l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89.

12. Ce n'est pas la première fois que cette juridiction s'adresse à la Cour pour obtenir l'interprétation de dispositions de cet accord. Dans les affaires Pörschke [3] et Claasen [4], elle s'interrogeait sur l'article 8, paragraphe 1, de cet accord et, dans l'affaire Hartmann [5], sur son article 4, paragraphe 1. Dans ces trois affaires, la Cour a rendu une ordonnance dans laquelle elle se déclarait manifestement incompétente à répondre aux questions préjudicielles qui lui avaient été posées.

13. En effet, l'article 177 du traité CE donne à la Cour compétence à se prononcer à titre préjudiciel sur l'interprétation du traité et sur la validité et l'interprétation des actes adoptés par la Communauté. Bien que l'article 8 de la directive permette aux États membres de coopérer pour mettre en place un système commun de droits d'usage, cela ne signifie pas qu'un accord conclu entre eux sur la base de cette directive fasse partie du droit communautaire, pour l'interprétation duquel la Cour est compétente.

3 — Ordonnance de la Cour du 12 novembre 1998 (C-194/98, non publiée au Recueil).

4 — Ordonnance de la Cour du 11 février 1999 (C-313/98, non publiée au Recueil).

5 — Ordonnance de la Cour du 12 novembre 1998 (C-162/98, Rec. p. I-7083).

14. Au point 12 de chacune des trois ordonnances évoquées plus haut, le Tribunal a déclaré que la circonstance que les dispositions de l'accord ont été adoptées en commun par différents États membres est le seul élément qui les distingue d'autres dispositions législatives que ces mêmes États peuvent adopter individuellement en application de la directive.

Étant donné que l'interprétation de ces dispositions législatives échappe à la compétence de la Cour, celle-ci ne pourra pas davantage préciser le sens et la portée des dispositions de l'accord.

15. S'il est vrai que l'article 2, paragraphe 1, de l'accord dispose que les définitions de l'article 2 de la directive 93/89 lui sont applicables, que la question de l'Oberlandesgericht porte précisément sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'une de ces définitions et que l'interprétation que la Cour donnera dans son arrêt lui sera applicable, il n'en demeure pas moins que l'interprétation d'une disposition de la directive 93/89, qu'il s'agisse de l'article 2, quatrième tiret, ou d'une autre, sera obligatoire non seulement pour les États membres qui ont signé l'accord, mais également pour tous les autres États qui seront appelés à appliquer cette disposition.

16. Il faut donc préciser clairement que la réponse que je vais proposer à la Cour de donner à la question préjudicielle se référera uniquement et exclusivement à l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89.

B — *La réponse à la question préjudicielle*

17. La juridiction de renvoi souhaite savoir si, pour déterminer si un véhicule est destiné exclusivement au transport de marchandises, il faut s'en remettre à la manière dont il est utilisé dans un cas concret et se placer au moment où il a été utilisé ou bien s'il faut s'en tenir à la destination générale du véhicule et négliger l'usage qui en est fait dans le cas concret dont il s'agit.

18. La Cour ne s'est jamais prononcée sur des dispositions de la directive 93/89 dans le cadre d'une procédure préjudicielle. Cela ne signifie cependant pas qu'elle n'ait jamais eu l'occasion de se prononcer à son sujet puisque, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 5 juillet 1995 dans l'affaire Parlement/Conseil [6], elle l'avait annulée pour vice substantiel de forme, le Conseil ayant omis de consulter à nouveau le Parlement après avoir apporté des modifications importantes dans le projet. Dans ce même arrêt, la Cour a décidé de maintenir provisoirement tous les effets de la directive annulée aussi longtemps que le Conseil n'aura pas adopté une nouvelle directive, et cela afin d'éviter toute discontinuité dans le programme d'harmonisation de la fiscalité relative aux transports. La nouvelle directive attendue n'a pas encore été adoptée [7].

De surcroît, par l'arrêt qu'elle a rendu le 5 mars 1998 dans l'affaire Commission/France [8], la Cour a fait droit à la Commission et a condamné la République française pour manquement au motif qu'elle n'avait pas adopté, dans le délai qui lui avait été imparti, les dispositions légales réglementaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre de la directive 93/89. En effet, ce délai avait expiré le 1er janvier 1995. Enfin, dans l'affaire C-205/98 qui est actuellement pendante devant la Cour, la Commission a assigné la république d'Autriche pour violation de l'article 7, sous b) et sous h), de cette même directive [9].

19. Comme on peut le lire dans l'exposé des motifs de la directive 93/89, celle-ci a pour objet principal d'éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres. À cet effet, il faudra à la fois harmoniser les systèmes de prélèvement et instituer des mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs, ce qui se fera par étapes. Concrètement, la directive limite l'adaptation des systèmes nationaux d'imposition aux véhicules industriels qui dépassent un certain poids total en charge.

20. L'article 2 de la directive, qui contient des définitions, précise ce qu'il y a lieu d'entendre, aux fins des dispositions qu'elle comporte, par «autoroute», «péage», «droits d'usage» et «véhicule». C'est sur

6 — C-21/94, Rec. p. I-1827.

7 — Le 13 novembre 1996, la Commission a présenté au Conseil la proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures COM(96) 331 final — SYN 96/0182 (JO 1997, C 59, p. 9). Au point 7 de l'exposé des motifs, la proposition indique que la nouvelle directive aura pour objet de remplacer la directive 93/89.

8 — C-175/97, Rec. p. I-963.

9 — JO 1998, C 234, p. 20.

cette dernière notion que porte la question préjudicielle. La directive fait ensuite une nette différence entre les taxes, d'une part, et les péages et droits d'usage, d'autre part.

21. L'article 3 de la directive énumère, pour chaque État membre, les taxes qui peuvent frapper les véhicules destinés au transport de marchandises. Ces taxes sont caractérisées par le fait qu'elles peuvent être perçues uniquement par l'État membre d'immatriculation (article 5). Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, les États membres peuvent appliquer des taux réduits ou des exonérations des taxes énumérées à l'article 3 aussi bien pour les véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services de lutte contre les incendies et autres services d'urgence, des forces responsables du maintien de l'ordre et pour les véhicules d'entretien des routes que pour les véhicules qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique de l'État membre d'immatriculation et qui sont utilisés par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises.

22. Le régime des péages et des droits d'usage est différent de celui des taxes dans la mesure où le fait d'avoir acquitté celles-ci ne dispense pas l'assujetti du paiement des premiers lorsque les véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises empruntent des autoroutes ou des routes analogues, des ponts, des tunnels et des routes de cols de montagne. Les péages et droits d'usage frappant l'utilisation de ces infrastructures doivent être appliqués par les États membres sans discrimination, directe ou indirecte, fondée sur la nationalité du transporteur ou sur l'origine ou la destination du transport. Tout ce que les États membres peuvent faire ou ne pas faire à cet égard est énoncé dans les articles 7 à 9 inclus.

23. Le gouvernement allemand fait valoir que les véhicules qui ne transportent des marchandises que de temps en temps doivent eux aussi demeurer soumis au paiement des droits d'usage parce qu'il n'a pas utilisé la possibilité que l'article 6, paragraphe 3, de la directive lui offre d'appliquer des taux réduits ou des exonérations.

24. Je ne puis pas être d'accord avec cette interprétation pour deux raisons. En premier lieu, parce que les véhicules auxquels les États membres peuvent appliquer des taxes à taux réduit ou des exonérations sont énumérés dans cette disposition et se subdivisent en deux catégories: il s'agit, d'une part, des véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services de lutte contre les incendies et autres services d'urgence, des forces responsables du maintien de l'ordre ainsi que des véhicules d'entretien des routes et, d'autre part, des véhicules qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique de l'État membre d'immatriculation et qui sont utilisés par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises. Je pense que

cette dernière catégorie comprend essentiellement les camions qui sont utilisés dans des exploitations industrielles fermées telles que les mines ou les carrières.

En second lieu, parce que, comme il résulte de l'examen que je viens de faire de la structure de la directive, la possibilité pour les États membres d'appliquer des taux réduits ou des exonérations vise uniquement les taxes sur les véhicules et non pas les péages ou les droits d'usage et que, si M. Pfennigmann s'est vu infliger une amende, c'est parce qu'il circulait sur une autoroute sans avoir acquitté ces droits.

25. Si j'analyse littéralement l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89, j'observe que toutes les versions linguistiques coïncident et mettent l'accent sur le fait que le véhicule à moteur ou l'ensemble des véhicules à moteur au sens de la directive sont, en espagnol, ceux qui sont «destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera»; en français, «ceux qui sont destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route»; en italien, «adibiti *exclusivamente* al trasporto di merci su strada»; en portugais, «*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias»; en anglais, «intended *exclusively* for the carriage of goods by road»; en allemand, les véhicules «die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind»; en néerlandais, tout véhicule qui «*uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg»; en danois, les véhicules qui «som *udelukkende* er beregnet til vejgodstranspot»; en grec, les véhicules «που προοριζονται *αποχλειοτιχά* για οδιχές εμπορευματιχές μεταφορές»; en suédois, les véhicules «*uteslutande* för godstransporter på väg», et, en finnois, les véhicules «joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen». Il y a donc, dans toutes les langues officielles, une convergence des termes qui démontre qu'il doit s'agir de véhicules dont la destination exclusive est le transport de marchandises par route.

Ce sont ces véhicules-là, à l'exclusion de tout autre, qui doivent, conformément aux règles de la directive, être soumis, dans l'État membre d'immatriculation, au paiement des taxes énumérées à l'article 3 et dont les utilisateurs peuvent être obligés à acquitter des péages et droits d'usage pour pouvoir utiliser certaines infrastructures dans tous les États membres.

26. Eu égard aux objectifs que poursuit la directive 93/89, et après avoir procédé à l'examen systématique de ses dispositions et à la comparaison des différentes versions linguistiques de son article 2, quatrième tiret, je dois conclure que, pour déterminer si un véhicule est destiné uniquement au transport de marchandises par route, il faut se référer à la destination générale du véhicule et non pas à la manière dont il a été utilisé dans un cas concret.

VI — Conclusion

27. A la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante à la question préjudicielle qui lui a été adressée par l'Oberlandesgericht de Cologne:

« Pour déterminer si un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules couplés est destiné exclusivement au transport de marchandises par route au sens de l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, relative à l'application par les États membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures, il faut se référer à la destination générale du véhicule et non pas à la manière dont il a été utilisé dans un cas concret. »