Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/6688

15.12.2025

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Communication de la commission relative à des lignes directrices pour l'interprétation des articles 6 et 7 de la directive (UE) 2019/520 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union

(C/2025/6688)

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte général

1. Les systèmes de télépéage interopérables fournis au moyen du service européen de télépéage (SET) contribuent à la mise en place de systèmes de péage fiables, commodes, économiquement rentables dans l'Union européenne (UE). La directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil ([1]) vise à favoriser le déploiement à grande échelle de systèmes de télépéage routier interopérables afin de réduire les coûts et les charges résultant de l'existence de différents systèmes de péage routier dans l'Union.

2. Conformément à l'article 2, point 6), de la directive (UE) 2019/520, on entend par «"prestataire du SET": une entité qui [...] donne accès au SET à un utilisateur du SET [et] transfère les péages au percepteur de péages concerné [...]». Dans la pratique, et conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/520, le prestataire du SET met à la disposition de l'usager de la route un équipement embarqué qui lui permet de s'acquitter des péages sur différentes infrastructures de transport. Le prestataire du SET perçoit les péages pour le compte du percepteur de péages et les transfère à ce dernier; ce faisant, il fournit également un service à cet acteur économique.

3. Lorsque la directive (UE) 2019/520 aura été intégralement mise en œuvre, les usagers de la route dans l'UE pourront s'acquitter des péages au titre d'un contrat d'abonnement unique, par l'intermédiaire d'un fournisseur unique et au moyen d'un équipement embarqué unique. Cela présentera non seulement un intérêt économique pour l'UE, mais également un grand avantage pour la société puisque la charge administrative, les files d'attente et la congestion routière s'en trouveront réduites.

4. La directive (UE) 2019/520 a introduit le droit des prestataires du SET à une rémunération pour les services de péage électronique qu'ils fournissent aux percepteurs de péages; ce droit est actuellement régi par l'article 7 de la directive.

5. Le règlement d'exécution (UE) 2020/204 de la Commission ([2]) contient des règles détaillées concernant les modalités de rémunération des prestataires du SET. En particulier, le point 1.2 de l'annexe II dudit règlement d'exécution énumère les éléments qui peuvent être utilisés pour définir leur rémunération variable.

6. Toutefois, des différends ([3]) sont nés au cours des dernières années au sujet de la rémunération équitable des prestataires du SET par les percepteurs de péages. En particulier, l'incertitude qui pèse depuis sur le marché a contrarié l'accès au marché et les activités commerciales de certains fournisseurs, ceux de petite taille notamment, et a entravé le développement de la concurrence, mettant en péril le déploiement d'un télépéage interopérable dans l'UE. Il convient donc que la Commission fournisse des orientations sur la rémunération équitable des prestataires du SET et propose une formule pour le calcul de leur rémunération.

([1]) Directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (JO L 91 du 29.3.2019, p. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj); elle devait être transposée dans le droit national des États membres au plus tard le 19 octobre 2021.

([2]) Règlement d'exécution (UE) 2020/204 de la Commission du 28 novembre 2019 relatif à des obligations détaillées incombant aux prestataires du service européen de télépéage, au contenu minimal de la déclaration de secteur de service européen de télépéage, aux interfaces électroniques, aux exigences applicables aux constituants d'interopérabilité, et abrogeant la décision 2009/750/CE (JO L 43 du 17.2.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

([3]) Désaccords entre les prestataires du SET et les percepteurs de péages, et procédures de médiation nationales, comme prévu à l'article 12 de la directive (UE) 2019/520.

7. Afin de mieux appréhender la question complexe de la rémunération dans le cadre du SET, la direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne a réalisé une étude ([4]) avec l'aide d'un consultant externe. Elle a analysé les systèmes et paramètres de rémunération existants et a formulé des recommandations en vue d'un modèle de rémunération équitable dans le cadre du SET. Les conclusions de cette étude ont servi de base aux présentes lignes directrices.

1.2. **Objectif des lignes directrices**

8. Les présentes lignes directrices ont pour but de répondre au besoin du secteur du télépéage de disposer de règles claires et équitables concernant la rémunération des prestataires du SET, grâce à des explications et des orientations supplémentaires sur la manière dont la Commission interprète les articles 6 et 7 de la directive (UE) 2019/520. Les autorités des États membres, les percepteurs de péages, les prestataires du SET et les organes de conciliation ([5]) sont invités à recourir aux présentes lignes directrices pour déterminer la méthode à suivre, les règles à respecter et le niveau applicable pour la rémunération des prestataires du SET. Ils sont également encouragés à rendre compte à la Commission de l'expérience qu'ils acquerront avec ces lignes directrices, afin qu'elle puisse les réexaminer ultérieurement.

9. La présente communication de la Commission ne crée pas de nouvelles règles. L'interprétation du droit de l'Union est, en dernier ressort, la prérogative de la Cour de justice de l'Union européenne.

2. **RÉMUNÉRATION ÉQUITABLE DES PRESTATAIRES DU SET**

10. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/520, la rémunération des prestataires du SET par les percepteurs de péages est un droit qui doit être légalement garanti par les États membres. Le considérant 22 explique également que les prestataires du SET devraient recevoir une rémunération équitable.

11. Conformément à l'article 2, point 8), de la directive (UE) 2019/520, un secteur du SET désigne une route, un réseau routier, un ouvrage d'art, tel qu'un pont ou un tunnel, ou un transbordeur, au niveau duquel des péages sont perçus au moyen d'un système de télépéage routier.

12. Les droits et obligations essentiels des prestataires du SET pour chaque secteur du SET sont énoncés dans les déclarations de secteur de SET établies et tenues à jour par les percepteurs de péages conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/520. La liste des informations qui doivent composer le contenu minimal des déclarations de secteurs de SET figure à l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2020/204.

13. Les déclarations de secteur devraient être aussi précises que possible afin de permettre aux prestataires du SET de prendre des décisions commerciales en toute connaissance de cause lorsqu'ils choisissent de mettre leurs services sur le marché. La déclaration de secteur, qui doit être régulièrement tenue à jour par le percepteur de péages, doit définir les conditions générales applicables aux prestataires du SET conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/520. La déclaration de secteur devrait indiquer tous les services pertinents, énumérés au point 16 des présentes lignes directrices, que les percepteurs de péages attendent des prestataires du SET. De même, la méthode utilisée pour déterminer la rémunération des prestataires du SET doit être décrite en détail dans le cadre des conditions commerciales énoncées dans la déclaration de secteur, conformément à l'article 7, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive (UE) 2019/520, lu en combinaison avec son considérant 38, et au point 1.2 de l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2020/204. Étant donné le rôle fondamental de la déclaration de secteur dans la définition des droits et obligations respectifs des prestataires du SET et des percepteurs de péage, et compte tenu du principe de transparence visé aux considérants 20 et 22 et à l'article 7, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/520, les contrats conclus entre les prestataires du SET et les percepteurs de péage pour la fourniture du SET ne devraient pas contenir d'éléments importants nouveaux qui n'étaient pas mentionnés dans la déclaration de secteur. Cela n'est toutefois pas valable si le contrat est rendu public en même temps que la déclaration de secteur.

([4]) Commission européenne: Direction générale de la mobilité et des transports, Mobycon, Plan.ES et Rapp Trans, *Study on the remuneration of EETS (European Electronic Toll Service) – Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the remuneration of EETS*, Office des publications de l'Union européenne, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355.

([5]) Conformément à l'article 12, paragraphes 2 et 3, de la directive (UE) 2019/520, l'organe de conciliation doit veiller à ce que tous les documents nécessaires à la médiation soient en sa possession dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'intervention et il doit rendre son avis au plus tard six mois après la réception de la demande d'intervention.

14. L'étendue des services, la méthode de calcul de la rémunération et le niveau de rémunération des prestataires du SET décrits dans la déclaration de secteur ne peuvent être modifiés, sauf si cela résulte d'une mise à jour effectuée par le percepteur de péages, comme indiqué au point 13 ci-dessus, ou de l'adoption ou de la modification d'une législation nationale ou de l'Union. Les prestataires du SET et les percepteurs de péages devraient entamer un dialogue en vue d'adapter le niveau de rémunération des prestataires du SET si les modifications apportées à l'étendue des services, y compris aux exigences opérationnelles, à la suite de l'adoption ou de la modification d'une législation nationale ou de l'Union entraînent des coûts supplémentaires pour les prestataires du SET.

15. L'article 7, paragraphe 2, première phrase, de la directive (UE) 2019/520 exige que la méthode utilisée pour déterminer la rémunération des prestataires du SET soit transparente, non discriminatoire et identique pour tous les prestataires du SET pour un secteur du SET donné. Cette méthode devrait être valable pendant une période raisonnable et prédéfinie. Conformément à la deuxième phrase de ce point, cette méthode doit être publiée dans le cadre des conditions commerciales énoncées dans la déclaration de secteur. Toutefois, cela n'empêche pas les percepteurs de péages d'appliquer à leurs relations avec les prestataires du SET des indicateurs de performance pertinents, ce qui pourrait entraîner des différences de rémunération réelle, pour autant que ces indicateurs de performance fassent partie intégrante de la méthode, et soient atteignables, transparents et non discriminatoires.

16. En pratique, les services fournis par les prestataires du SET devant être rémunérés et pouvant être considérés comme constitutifs de la structure générale des activités commerciales d'un prestataire du SET peuvent être regroupés comme suit:

a) «gestion de la clientèle», ce qui comprend les services concernant:

i) l'enregistrement des utilisateurs du SET et des véhicules;

ii) l'information et l'assistance à la clientèle, y compris les activités de commercialisation et de communication ciblées, sur les indications et à la demande du percepteur de péages;

iii) la facturation des clients; et

iv) la gestion des contrats avec les utilisateurs;

b) «gestion des percepteurs de péages», ce qui comprend les services concernant:

i) la gestion des contrats avec les percepteurs de péages;

ii) le suivi des indicateurs clés de performance et l'établissement de rapports à ce sujet;

iii) les tâches liées à l'«aptitude à l'emploi», au sens de l'article 2, point 14), de la directive (UE) 2019/520; et

iv) le transfert des péages;

c) «gestion technique», ce qui comprend les services concernant:

i) l'acquisition et la certification des composants matériels de l'équipement embarqué;

ii) le développement et la maintenance des composants logiciels de l'équipement embarqué;

iii) l'exploitation technique et la distribution des équipements embarqués;

iv) la mise en œuvre et le fonctionnement des composants matériels et logiciels des systèmes «back-office»; et

v) la mise en œuvre des interfaces du percepteur de péage;

d) services liés au contrôle de l'exécution du péage, tels que la conception des systèmes, à la demande du percepteur de péages et en remplacement ou complément de tâches d'exécution non réalisées par le percepteur de péages.

La rémunération des services susmentionnés devrait inclure les coûts de «gestion d'entreprise» concernant:

i) les ressources humaines;

ii) la comptabilité et la fiscalité;

iii) les services juridiques, et autres services analogues.

17. Conformément au principe de transparence visé à l'article 7, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/520, la déclaration de secteur devrait, en outre, indiquer clairement les services qui sont exclus de la rémunération parce qu'ils ne sont pas exécutés par le prestataire du SET, par exemple la détection de l'usage des routes à péage ([6]), lorsqu'elle est réalisée au niveau central par le percepteur de péages.

18. Aux termes de l'article 7, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/520, pour les secteurs avec un prestataire de services principal, «la méthode de calcul de la rémunération des prestataires du SET [doit suivre] la même structure que la rémunération de services comparables fournis par le prestataire de services principal». Cela signifie que, pour la fourniture de services comparables, la méthode de calcul de la rémunération des deux types de prestataires utilise les mêmes paramètres (nombre de kilomètres, nombre d'équipements embarqués, etc.). Toutefois, cela ne doit pas nécessairement aboutir à un niveau de rémunération identique pour les deux types de prestataires, pour les mêmes services fournis.

19. En effet, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive (UE) 2019/520, le niveau de rémunération du prestataire de services principal et celui des prestataires du SET peuvent différer, à condition que cela soit justifié par les éléments énumérés aux points a) et b) dudit paragraphe. Ces différences devraient être mises en évidence et explicitées dans la déclaration de secteur de SET, dans le respect du principe de transparence et conformément au point 1.3 de l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2020/204.

20. L'article 7, paragraphe 3, point a), de la directive (UE) 2019/520 autorise une différence entre la rémunération des prestataires du SET et celle du prestataire de services principal lorsque cela est justifié par le coût d'exigences et d'obligations spécifiques à la charge de ce dernier. Inversement, si les obligations et les tâches des prestataires du SET vont au-delà de celles du prestataire de services principal, les prestataires du SET ont le droit de recevoir une rémunération plus élevée que ce dernier.

21. L'article 7, paragraphe 3, point b), de la directive (UE) 2019/520 autorise le percepteur de péages à déduire de la rémunération des prestataires du SET des redevances fixes sur la base de certains des coûts qu'il encourt. La Commission note que cette disposition n'a jamais été utilisée par les percepteurs de péages. Le SET vise à instaurer un service de péage à l'échelle de l'Union pour les usagers de la route et il comporte de nombreux avantages pour les utilisateurs, comme indiqué au point 3 des présentes lignes directrices. Le principal bénéficiaire du SET est l'usager de la route, ce que la directive vise à promouvoir. La Commission est donc d'avis que, le cas échéant, il est préférable d'inclure dans le péage dont l'usager de la route doit s'acquitter les coûts d'exploitation et de maintenance d'un système conforme au SET, y compris les coûts d'agrément encourus par le percepteur de péages.

22. Outre les services fournis au percepteur de péages, les prestataires du SET fournissent également des services autres que la perception des péages aux usagers de la route, notamment par l'intermédiaire des équipements embarqués. Certains des coûts qui en résultent sont communs aux deux types de services. Conformément au principe de transparence, pour le calcul de la rémunération, ces coûts communs devraient être portés à la connaissance du percepteur de péages par les prestataires du SET afin qu'ils puissent être imputés à chaque type de services suivant les méthodes habituelles de comptabilisation des coûts.

23. Les prestataires du SET doivent s'adapter aux exigences de chaque déclaration de secteur. La complexité de cette tâche entraîne des coûts spécifiques qui doivent être pris en considération par le percepteur de péages. Par ailleurs, la fourniture de services de SET similaires dans différents secteurs à péage peut donner lieu à des gains d'efficacité économique. Ce sont des aspects dont le percepteur de péages peut tenir compte lors de la détermination de la rémunération du prestataire du SET.

3. FORMULE DE CALCUL POUR LA RÉMUNÉRATION DES PRESTATAIRES DU SET

24. Les services fournis par les prestataires du SET et visés au point 16 des présentes lignes directrices génèrent des coûts qui peuvent être couverts moyennant différents types de redevances (redevance par utilisateur/entreprise, redevance par véhicule immatriculé, redevance par équipement embarqué actif attribué à une entreprise, redevance en pourcentage du montant des recettes de péage perçues, redevance par nombre d'opérations traitées, redevance annuelle fixe). L'ensemble de ces redevances constitue la rémunération globale des prestataires du SET.

([6]) La détection de l'usage des routes à péage est le service dans le cadre duquel un système traite les données et reconstruit l'itinéraire d'un véhicule, ce qui permet la vérification de l'itinéraire et la détermination du montant dû.

25. Afin d'établir une formule pour la rémunération des prestataires du SET, les redevances visées au point 24 des présentes lignes directrices pourraient être groupées en quatre grandes catégories:

a) *FixFee*: redevance couvrant les coûts des processus opérationnels ou d'autres coûts qui ne sont pas liés au nombre de transactions, à la distance totale parcourue, au nombre de véhicules ou au montant des recettes de péage perçues;

b) *Feetrx*: redevance correspondant à l'utilisation du réseau à péage, à savoir le nombre de transactions ou le nombre de kilomètres parcourus;

c) *Feevehicle*: redevance correspondant au nombre de véhicules traités ou au nombre d'équipements embarqués (actifs) pour un secteur à péage donné et leur gestion. Elle peut également se rapporter au nombre d'utilisateurs (particuliers et entreprises);

d) *Feetoll*: redevance correspondant à un pourcentage du montant des recettes de péage perçues par le prestataire du SET. Elle peut également se rapporter aux exigences imposées par le percepteur de péages en ce qui concerne la garantie bancaire à fournir en vertu du point 1.1 c) de l'annexe II du règlement d'exécution (UE) 2020/204, ou aux coûts liés à la notation de crédit/au risque général de paiement de l'utilisateur.

26. Une fois établi qu'une rémunération doit être versée pour les services de SET visés au point 16 des présentes lignes directrices, chacun d'eux ne devrait être couvert que par une seule catégorie de redevances. Par conséquent, chaque catégorie de redevances peut, le cas échéant, couvrir plusieurs services de SET à rémunérer ([7]). Les catégories de redevances devraient être utilisées pour le calcul de la rémunération sur la base des services effectivement fournis dans un secteur à péage donné et des spécificités de chaque secteur. Une fréquence (annuelle ou mensuelle) de rémunération devrait également être fixée et une description claire de toutes les catégories de redevances devrait être fournie pour chaque secteur.

27. Une fois déterminée la valeur des différentes catégories de redevances visées au point 25 des présentes lignes directrices, la formule de rémunération suivante ([8]), adaptée aux spécificités de chaque secteur, peut être utilisée pour calculer la rémunération:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount$$ ([9])

([7]) Par exemple, la catégorie $Fee_{vehicle}$ peut couvrir les services liés à l'enregistrement des utilisateurs et des véhicules, à l'assistance à la clientèle, à la gestion des contrats, etc.

([8]) Pour plus de détails sur l'utilisation de la formule, veuillez consulter l'étude mentionnée dans la note de bas de page 4.

([9]) No_{trx} représente le nombre de transactions traitées ou le nombre de kilomètres parcourus au cours d'une certaine période. $No_{vehicle}$ représente le nombre de véhicules ou d'équipements embarqués dénombrés au cours d'une certaine période. *Tollamount* représente le montant du péage en valeur monétaire par période (le traitement des péages crédités ou remboursés devrait être pris en considération).