ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

28 octobre 1999 *

Dans l'affaire C-193/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par l'Oberlandesgericht Köln (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le recours judiciaire contre une amende administrative formé devant cette juridiction par

Alois Pfennigmann,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2, paragraphe 1, de l'accord entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du royaume de Belgique, du royaume de Danemark, du grand-duché de Luxembourg et du royaume des Pays-Bas, du 9 février 1994, relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, p. 1768), et 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 (JO L 279, p. 32),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn (rapporteur), faisant fonction de président de la sixième chambre, G. Hirsch et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement belge, par M. J. Devadder, directeur d'administration au service juridique du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement suédois, par M. E. Brattgård, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ L. Pignataro et M. M. Niejahr, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Pfennigmann, représenté par M^e^ H.-G. Herrmann, avocat à Neutraubling, du gouvernement allemand, représenté par

M. C.-D. Quassowski, du gouvernement suédois, représenté par M. A. Kruse, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. K.-D. Borchardt, membre du service juridique, en qualité d'agent, à l'audience du 19 mai 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juin 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 8 mai 1998, parvenue à la Cour le 20 mai suivant, l'Oberlandesgericht Köln a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 2, paragraphe 1, de l'accord entre les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du royaume de Belgique, du royaume de Danemark, du grand-duché de Luxembourg et du royaume des Pays-Bas, du 9 février 1994, relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds (*Bundesgesetzblatt* 1994 II, p. 1768, ci-après l'«accord»), et 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 (JO L 279, p. 32, ci-après la «directive»).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre de la contestation par M. Pfennigmann d'une amende qui lui a été infligée pour infraction à l'Autobahngebührengesetz (loi relative aux droits d'usage pour l'utilisation des autoroutes).

Cadre juridique

A — *La directive*

3 Selon ses premier et deuxième considérants, la directive a pour objectif l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres par l'harmonisation progressive des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs. La directive prévoit, à cet effet, un rapprochement limité des taxes perçues par les États membres sur les véhicules (articles 3 à 6) ainsi que certaines règles minimales pour la perception des péages et droits d'usage (articles 7 à 9).

4 L'article 2, quatrième tiret, de la directive précise:

«Aux fins de la présente directive, en 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.»

5 L'article 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive dispose:

«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, à condition que les transports effectués par ces véhicules n'entraînent pas de distorsions de concurrence et sous réserve de l'accord de la Commission.»

6 Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, de la directive:

«Deux ou plusieurs États membres peuvent coopérer pour établir un système commun de droits d'usage applicable à l'ensemble de leurs territoires. Ces États membres y associent étroitement la Commission ainsi qu'au fonctionnement ultérieur et à la modification éventuelle de ce système.»

7 Par son arrêt du 5 juillet 1995, Parlement/Conseil (C-21/94, Rec. p. I-1827), la Cour a annulé la directive pour violation des formes substantielles, mais en a maintenu les effets jusqu'à ce que le Conseil ait adopté une nouvelle réglementation en la matière. La Commission a adopté à cet effet, le 13 novembre 1996, une proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO 1997, C 59, p. 9). Cette proposition n'a pas encore été adoptée.

B — *L'accord*

8 L'accord a été conclu sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, de la directive.

9 L'article 1er de l'accord est rédigé comme suit:

« Le présent accord a pour objet la perception d'un droit d'usage commun par les Parties contractantes à charge de certains véhicules empruntant certaines routes sur leur territoire, ainsi que les conditions et modalités de répartition du produit de ce droit. »

10 Selon l'article 2, paragraphe 1, de l'accord, les définitions reprises à l'article 2 de la directive s'appliquent à l'accord. Par conséquent, le champ d'application de l'accord, s'agissant des véhicules, est limité à ceux correspondant à la définition donnée à l'article 2, quatrième tiret, de la directive.

11 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de l'accord stipule:

« 1. Sont exemptés du droit d'usage visé à l'article 3 les véhicules appartenant aux forces armées, aux services de protection civile et d'intervention en cas de catastrophes, aux services de lutte contre les incendies et autres services de secours, aux services responsables du maintien de l'ordre public et aux services d'entretien et d'exploitation des routes.

2. Sur leur territoire respectif, les Parties contractantes peuvent exempter les véhicules énumérés à l'article 6, paragraphe 3, deuxième tiret, de la directive du droit d'usage visé à l'article 3.»

Le litige au principal

12 Par décision du 8 juillet 1997, le Bundesamt für Güterverkehr (Office fédéral du transport de marchandises) a, en vertu de l'Autobahngebührengesetz, condamné M. Pfennigmann au paiement d'une amende d'un montant de 100 DEM pour avoir emprunté deux autoroutes fédérales avec son tracteur (d'un poids total autorisé de 7 490 kg), attelé à une remorque (d'un poids total autorisé de 8 500 kg), sans avoir acquitté le droit d'usage pour leur utilisation. Ce déplacement avait pour but de livrer des produits maraîchers à une entreprise avec laquelle M. Pfennigmann, exploitant agricole, était lié par des contrats de livraison.

13 M. Pfennigmann a introduit un recours en annulation à l'encontre de cette décision devant l'Amtsgericht Köln. Il a fait valoir que l'ensemble de véhicules couplés, constitué du tracteur et de sa remorque, qu'il conduisait au moment des faits n'était pas exclusivement destiné au transport de marchandises par route, mais servait en premier lieu à l'exploitation de son entreprise agricole. Il n'était donc pas tenu, selon lui, d'acquitter le droit d'usage pour l'utilisation de l'autoroute.

14 Par jugement du 17 novembre 1997, l'Amtsgericht a rejeté ce recours. Selon cette décision, pour savoir si une personne est tenue d'acquitter le droit d'usage, il importe seulement de déterminer si, au moment de l'utilisation de l'autoroute, le véhicule à moteur ou l'ensemble de véhicules couplés est exclusivement destiné au transport de marchandises. Les autres destinations, en dehors de l'utilisation de l'autoroute, n'auraient pas d'incidence. À cet égard, l'Amtsgericht s'est fondé, notamment, sur les articles 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive et 4, paragraphes 1 et 2, de l'accord. La faculté qu'offrent ces dispositions aux États membres d'appliquer des taux réduits ou des exonérations pour des véhicules

déterminés qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique et qui sont utilisés par des personnes dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises signifierait, a contrario, que le transport de marchandises n'a pas besoin d'être la destination permanente et unique du véhicule.

15 Saisi sur recours de M. Pfennigmann, l'Oberlandesgericht Köln a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« 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? »

Sur la question préjudicielle

16 À titre liminaire il convient de rappeler que la juridiction de renvoi a déjà demandé à plusieurs reprises à la Cour l'interprétation des dispositions de l'accord (voir ordonnances du 12 novembre 1998, Hartmann, C-162/98, Rec. p. I-7083; Pörschke, C-194/98, non publiée au Recueil, et du 11 février 1999, Claasen, C-313/98, non publiée au Recueil).

17 Dans ces affaires, la Cour a jugé qu'elle était manifestement incompétente pour répondre à la demande de décision préjudicielle présentée par la juridiction de renvoi.

18 À cet égard, la Cour a rappelé que, conformément à l'article 177 du traité, elle est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de ce traité et des actes pris par les institutions de la Communauté.

19 En revanche, le seul fait que la directive, à laquelle fait référence le préambule de l'accord, autorise, en son article 8, deux ou plusieurs États membres à coopérer en vue de l'introduction d'un système commun de droits d'usage ne suffit pas pour considérer un accord conclu à cette fin comme faisant partie intégrante du droit communautaire dont l'interprétation relève de la compétence de la Cour (voir ordonnance Hartmann, précitée, points 10 et 11).

20 En effet, ce n'est que par la circonstance qu'elles sont prises en commun que les dispositions d'un tel accord se distinguent d'autres dispositions législatives que les États membres peuvent édicter individuellement en vertu de la directive et dont l'interprétation ne relève pas de la Cour, statuant dans le cadre de l'article 177 du traité (voir ordonnance Hartmann, précitée, point 12).

21 Dans la présente affaire toutefois, et contrairement aux affaires Hartmann, Pörschke et Claasen, précitées, le juge de renvoi ne se borne pas à solliciter l'interprétation d'une disposition de l'accord, en l'espèce son article 2, paragraphe 1, mais demande également à la Cour de se prononcer sur l'interprétation de l'article 2, quatrième tiret, de la directive, auquel l'article 2, paragraphe 1, de l'accord fait expressément référence.

22 Par conséquent, la Cour est compétente pour répondre à la demande de décision préjudicielle présentée par l'Oberlandesgericht, pour autant qu'elle porte sur l'interprétation de l'article 2, quatrième tiret, de la directive.

23 Il convient donc d'entendre la question préjudicielle en ce sens que la juridiction de renvoi demande en substance si, 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, il convient de se référer au moment et à la nature de chaque utilisation, ou s'il faut s'en tenir à la destination générale du véhicule, indépendamment de l'utilisation qui peut en être faite dans un cas particulier.

24 La directive traite ensuite de façon distincte, d'une part, des taxes sur les véhicules (articles 3 à 6) et, d'autre part, des péages et droits d'usage (articles 7 à 9).

25 L'article 3 de la directive énumère, pour chaque État membre, les taxes qui peuvent frapper les véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises par route. Conformément à l'article 5 de la directive, ces taxes sont perçues uniquement par l'État membre d'immatriculation.

26 Aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, les États membres peuvent, concernant les taxes énumérées à l'article 3, appliquer des taux réduits ou des exonérations, d'une part, pour certains véhicules utilisés à des fins d'utilité publique et, d'autre part, sous certaines conditions, 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.

27 Le régime des péages et des droits d'usage est distinct de celui des taxes sur les véhicules dans la mesure où le fait d'avoir acquitté les secondes ne dispense pas l'assujetti du paiement des premiers lorsque les véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises empruntent des autoroutes ou des routes présentant des caractéristiques analogues à celles des autoroutes, des ponts, des tunnels et des routes de cols de montagne. En outre, 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.

28 Selon la Commission et les gouvernements belge et suédois, 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, il convient de rechercher s'il a pour destination générale le transport de marchandises par route, indépendamment de l'utilisation qui en est faite dans un cas particulier.

29 En revanche, le gouvernement allemand considère qu'il n'y a pas lieu de se référer à l'utilisation principale du véhicule en général, mais qu'il convient de se fonder uniquement sur la circonstance que le véhicule, lorsqu'il emprunte des routes au sens de la directive, transporte ou non des marchandises. Il fait valoir que cette interprétation découle de la lecture combinée des articles 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive et 4, paragraphe 2, de l'accord. Selon ces dispositions, l'État membre serait libre d'appliquer des taux réduits ou des exonérations pour certains véhicules qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique et qui sont utilisés par des personnes dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises. Le législateur communautaire viserait ici clairement des véhicules destinés à transporter autre chose que des marchandises. Or, si de tels véhicules étaient déjà exclus du droit d'usage en raison de l'utilisation de l'expression «destinés exclusivement», la disposition dérogatoire figurant à l'article 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive n'aurait pas été nécessaire.

30 Il convient de constater, d'abord, que, selon son premier considérant, la directive a pour objectif l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des États membres par l'harmonisation progressive des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs.

31 Il ressort des deuxième et quatrième considérants de la directive que cet objectif doit être atteint par étapes et que, dans les conditions actuelles, l'aménagement

des différents systèmes nationaux de prélèvement reste limité aux véhicules utilitaires dont le poids total en charge excède un niveau donné.

32 Il s'ensuit que, dans cette première étape, ne sont visés que les véhicules qui, eu égard à leurs caractéristiques, sont destinés à participer régulièrement et durablement, et pas seulement occasionnellement, à la concurrence dans le domaine du transport.

33 Il convient de souligner, ensuite, que cette conclusion est corroborée par l'analyse textuelle de l'article 2, quatrième tiret, de la directive, dont toutes les versions linguistiques convergent pour désigner les véhicules dont la destination est exclusivement le transport de marchandises par route, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 25 de ses conclusions.

34 Ce ne sont que les véhicules ainsi définis qui doivent, conformément aux dispositions de la directive, être soumis, dans l'État d'immatriculation, au paiement des taxes énumérées à l'article 3 de la directive et dont les utilisateurs peuvent être tenus d'acquitter, dans tel ou tel État membre, des péages et des droits d'usage afin de pouvoir utiliser certaines des infrastructures de cet État.

35 Enfin, le renvoi à l'article 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive ne justifie pas non plus une interprétation de l'article 2, quatrième tiret, de la directive selon laquelle devrait être prise en compte l'utilisation du véhicule au cas par cas.

36 Contrairement à ce que soutient le gouvernement allemand, l'article 6, paragraphe 3, second tiret, de la directive n'est pas sans objet, même si les véhicules

qui sont occasionnellement affectés au transport de marchandises par route n'entrent pas dans le champ d'application de la directive.

37 En effet, des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises peuvent bénéficier de la dérogation prévue par cette disposition pour des véhicules qui, bien que destinés exclusivement au transport de marchandises par route, ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique de l'État membre d'immatriculation. Ainsi que M. l'avocat général l'a observé au point 24 de ses conclusions, tel est le cas des camions qui sont utilisés dans des exploitations industrielles fermées telles que les mines ou les carrières.

38 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle que, 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, il convient de se référer à la destination générale du véhicule, indépendamment de l'utilisation qui peut en être faite dans un cas particulier.

Sur les dépens

39 Les frais exposés par les gouvernements allemand, belge et suédois, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Oberlandesgericht Köln, par ordonnance du 8 mai 1998, dit pour droit:

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 convient de se référer à la destination générale du véhicule, indépendamment de l'utilisation qui peut en être faite dans un cas particulier.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 octobre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J. C. Moitinho de Almeida