Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

28 octobre 2020*

« Renvoi préjudiciel – Directive 1999/62/CE – Directive 2006/38/CE – Taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures – Article 7, paragraphe 9 – Article 7 bis, paragraphes 1 et 2 – Péages – Principe de recouvrement des coûts d'infrastructure – Coûts d'infrastructure – Coûts d'exploitation – Coûts liés à la police de la route – Dépassement des coûts – Effet direct – Justification a posteriori d'un taux de péage excessif – Limitation des effets de l'arrêt dans le temps »

Dans l'affaire C-321/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Allemagne), par décision du 28 mars 2019, parvenue à la Cour le 18 avril 2019, dans la procédure

BY,

CZ

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, Mme R. Silva de Lapuerta (rapporteure), vice-présidente de la Cour, Mme C. Toader, MM. M. Safjan et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : Mme M. Krausenböck, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 mars 2020,

considérant les observations présentées :

– pour CZ et BY, par Mes M. Pfnür et A. Winczura, Rechtsanwälte,

– pour la Bundesrepublik Deutschland, par Mes J. Hilf, F. Montag et M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte,

– pour le gouvernement allemand, par MM. D. Klebs et J. Möller, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'allemand.

– pour la Commission européenne, par M. W. Mölls et Mme N. Yerrell, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 juin 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 9, et de l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO 1999, L 187, p. 42), telle que modifiée par la directive 2006/38/CE du Parlement et du Conseil, du 17 mai 2006 (JO 2006, L 157, p. 8) (ci-après la « directive 1999/62 modifiée »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant BY et CZ à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne), au sujet de leur demande de remboursement de sommes payées au titre de péages pour l'utilisation des autoroutes fédérales allemandes.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 2 de la directive 1999/62 modifiée énonce :

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

a) "réseau routier transeuropéen" : le réseau routier défini à l'annexe I, section 2, de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport [(JO 1996, L 228, p. 1) – décision modifiée en dernier lieu par le règlement n° 1791/2006 du Conseil du 20 novembre 2006 (JO 2006, L 363, p. 1)] et illustré par des cartes. Les cartes se rapportent aux sections correspondantes mentionnées dans le dispositif et/ou à l'annexe II de ladite décision ;

a bis) "coûts de construction" : les coûts de construction, y compris, le cas échéant, les coûts de financement :

– des infrastructures nouvelles ou de l'amélioration des infrastructures nouvelles (y compris les réparations structurelles importantes) ; ou

– des infrastructures ou de l'amélioration des infrastructures (y compris les réparations structurelles importantes) achevées au maximum trente ans avant le 10 juin 2008, pour les systèmes de péage qui sont déjà en place le 10 juin 2008, ou achevées au maximum trente ans avant l'établissement de tout nouveau dispositif de péage mis en place après le 10 juin 2008 ; les coûts relatifs aux infrastructures ou à l'amélioration des infrastructures achevées avant ces dates limites peuvent également être considérés comme des coûts de construction lorsque :
  i) un État membre a établi un système de péage qui prévoit le recouvrement de ces coûts au moyen d'un contrat passé avec l'exploitant d'un système de péage ou de tout autre acte juridique ayant un effet équivalent, qui entre en vigueur avant le 10 juin 2008 ; ou
  ii) un État membre peut prouver que l'argument justifiant la construction des infrastructures en question était qu'elles devaient avoir une durée de vie nominale supérieure à trente ans.

En tout état de cause, la fraction des coûts de construction à prendre en compte n'excède pas la fraction de la durée de vie nominale actuelle des composants d'infrastructure restant à courir au 10 juin 2008 ou à la date à laquelle les nouveaux systèmes de péage sont établis, lorsque cette date est postérieure.

Les coûts des infrastructures ou de l'amélioration des infrastructures peuvent comprendre toutes les dépenses spécifiques d'infrastructure visant à réduire les nuisances sonores ou à améliorer la sécurité routière ainsi que les paiements effectifs réalisés par le gestionnaire de l'infrastructure correspondant aux éléments environnementaux objectifs tels que, par exemple, la protection contre la contamination des sols.

[...]

b) "péage" : une somme déterminée payable pour l'exécution, par un véhicule, d'un parcours donné sur les infrastructures visées à l'article 7, paragraphe 1, cette somme étant basée sur la distance parcourue et le type de véhicule ;

b bis) "péages moyens pondérés" : le montant total des recettes générées par les péages sur une période donnée divisé par le nombre de kilomètres par véhicule parcourus sur un réseau donné soumis au péage durant cette période, le montant des recettes et les kilomètres par véhicule étant calculés pour les véhicules auxquels le péage s'applique ;

[...] »

4 L'article 7 de cette directive dispose :

« 1. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des péages et/ou des droits d'usage sur le réseau routier transeuropéen ou sur des parties de celui-ci, uniquement selon les conditions visées aux paragraphes 2 à 12. Cette disposition est sans préjudice du droit des États membres d'appliquer, dans le respect du traité, des péages et/ou des droits d'usage sur des routes qui ne font pas partie du réseau routier transeuropéen, notamment les routes parallèles sur lesquelles le trafic peut être détourné du réseau routier transeuropéen et/ou qui sont en concurrence directe avec certaines parties dudit réseau, ou, sur le réseau routier transeuropéen, à d'autres types de véhicules à moteur qui ne sont pas couverts par la définition de "véhicule", à condition que l'application des péages et/ou des droits d'usage sur ces routes ne constitue pas une discrimination envers le trafic international et qu'elle n'entraîne pas des distorsions de concurrence entre opérateurs.

[...]

9. Les péages se fondent uniquement sur le principe de recouvrement des coûts d'infrastructure. Plus précisément, les péages moyens pondérés sont liés aux coûts de construction et aux coûts d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau d'infrastructure concerné. Les péages moyens pondérés peuvent aussi comprendre une rémunération du capital ou une marge bénéficiaire conforme aux conditions du marché.

[...] »

5 Aux termes de l'article 7 bis, paragraphes 1 à 3, de ladite directive :

« 1. En déterminant les niveaux des péages moyens pondérés à percevoir sur le réseau d'infrastructures concerné ou sur une partie clairement délimitée de celui-ci, les États membres tiennent compte des différents coûts définis à l'article 7, paragraphe 9. Les coûts pris en compte se rapportent au réseau ou

au tronçon du réseau pour lequel des péages sont perçus et aux véhicules qui sont soumis au péage. Les États membres peuvent décider de ne pas recouvrer ces coûts par le biais des recettes du péage ou de n'en recouvrer qu'une fraction.

2. Les péages sont fixés conformément à l'article 7 et au paragraphe 1 du présent article.

3. Pour les nouveaux systèmes de péage autres que ceux concernant des péages de concession et qui ont été mis en place par les États membres après le 10 juin 2008, les États membres calculent les coûts en recourant à une méthodologie fondée sur les principes fondamentaux de calcul énoncés à l'annexe III.

Pour les nouveaux péages de concession instaurés après le 10 juin 2008, le niveau maximal des péages est équivalent ou inférieur au niveau qui serait obtenu en utilisant une méthodologie fondée sur les principes fondamentaux de calcul énoncés à l'annexe III. L'évaluation de cette équivalence doit se fonder sur une période de référence raisonnablement longue et adaptée à la nature du contrat de concession.

Les systèmes de péage déjà en place le 10 juin 2008 ou pour lesquels des soumissions ou, dans le cas d'une procédure négociée, des réponses à des invitations à négocier ont été reçues avant le 10 juin 2008 dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics, ne sont pas soumis aux obligations établies dans le présent paragraphe, aussi longtemps que ces systèmes restent en vigueur et à condition qu'ils ne soient pas notablement modifiés. »

6 L'annexe III de la directive 1999/62 modifiée, intitulée « Principes fondamentaux pour la répartition des coûts et le calcul des péages », dispose, à son point 3 :

« Coûts d'exploitation, de gestion et de péage

Ces coûts incluent tous les coûts à la charge de l'opérateur de l'infrastructure, qui ne sont pas visés au point 2 et se rapportant à la mise en œuvre, à l'exploitation et à la gestion de l'infrastructure et du système de péage. Ils comprennent en particulier :

– les coûts de construction, d'établissement et d'entretien des cabines de péage et autres systèmes de paiement,

– les coûts journaliers d'exploitation, de gestion et de contrôle de l'application du système de perception du péage,

– les redevances et droits administratifs dans le cadre des contrats de concession,

– les coûts de gestion, d'administration et d'entretien associés à l'exploitation de l'infrastructure.

Les coûts peuvent inclure une rémunération du capital ou une marge bénéficiaire adaptée au niveau du risque transféré.

De tels coûts sont répartis de manière équitable et transparente entre toutes les classes de véhicules qui sont soumises au système de péage. »

Le droit allemand

7 Selon la juridiction de renvoi, le montant des péages pour l'utilisation des autoroutes fédérales allemandes pour la période allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014 est fixé, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du Bundesfernstraßenmautgesetz (loi relative aux péages sur les grands axes

routiers fédéraux), du 12 juillet 2011 (BGBl. 2011 I S., p. 1378), par l'annexe 4 de celle-ci. Cette annexe établit ces péages sur la base, d'une part, d'un montant fixé par kilomètre pour les véhicules ou les ensembles de véhicules ayant jusqu'à trois essieux et ceux ayant quatre essieux ou plus et, d'autre part, de la catégorie à laquelle est rattachée le véhicule, qui est fonction du niveau d'émissions polluantes. Les taux des péages varient entre 0,141 et 0,288 euros.

8 Cette juridiction précise que le taux des péages applicable à la période du remboursement demandé, allant du 1er janvier 2010 au 18 juillet 2011, a été calculé sur la base de l'*Aktualisierung der Wegekostenrechnung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* (rapport d'expertise sur les coûts des infrastructures routières en Allemagne), du 30 novembre 2007 (ci-après le « WKG 2007 »), portant sur une période de calcul allant de l'année 2007 à l'année 2012, en prenant en compte, notamment, les coûts du capital investi dans l'acquisition des terrains sur lesquels ont été construites les autoroutes et les charges d'exploitation des infrastructures routières, à savoir les coûts d'entretien, les coûts de construction, les frais relatifs au système de perception des péages ainsi que les coûts relatifs à la police de la route.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 BY et CZ ont exploité, jusqu'au 31 août 2015, une société de droit polonais exerçant des activités de transport routier notamment sur le territoire allemand.

10 À ce titre, BY et CZ ont payé, pour la période allant du 1er janvier 2010 au 18 juillet 2011, un montant total de 12 420,53 euros à la République fédérale d'Allemagne au titre de péages pour l'utilisation des autoroutes fédérales allemandes.

11 Estimant que cette somme était excessive, BY et CZ ont introduit un recours tendant à obtenir son remboursement devant le Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne, Allemagne), qui l'a rejeté.

12 BY et CZ ont interjeté appel de cette décision devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir, en substance, que les modalités de calcul sur la base desquelles ont été fixés les taux des péages qu'ils ont dû acquitter ont conduit à établir des taux excessifs, en méconnaissance du droit de l'Union.

13 Aux fins de statuer sur la question qui lui est soumise, la juridiction de renvoi estime qu'il y a lieu d'examiner au préalable si l'article 7, paragraphe 9, et l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 1999/62 modifiée ont un effet direct et si ces dispositions ont été transposées de manière correcte en droit allemand.

14 À cet égard, la juridiction de renvoi rappelle, en premier lieu, que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), la Cour a jugé que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 ne pouvait pas être invoqué par des particuliers contre une autorité de l'État en cas de non-transposition ou de transposition incomplète de cette directive. Toutefois, à la suite des modifications apportées par le législateur de l'Union à cette directive en vertu de la directive 2006/38, elle considère que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée a un effet direct. En effet, selon la juridiction de renvoi, cette disposition contient désormais une interdiction de dépassement des coûts en vertu de laquelle des taux de péages excessifs non justifiés par des coûts d'infrastructure sont prohibés.

15 En deuxième lieu, elle s'interroge, en substance, sur la question de savoir si les coûts liés à la police de la route, qui ont été pris en compte lors de la fixation du taux des péages en cause dans l'affaire au principal, relèvent de la notion de « coûts d'exploitation », au sens de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée.

16 Par ailleurs, tout en relevant que les modalités de calcul des taux des péages fixés en droit allemand comportent des erreurs, notamment en ce qui concerne la prise en compte des coûts correspondant à la rémunération du capital investi dans l'acquisition des terrains sur lesquels les autoroutes ont été construites, la juridiction de renvoi se demande si une violation de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée peut être constatée en cas de faible dépassement des coûts d'infrastructure.

17 En troisième et dernier lieu, la juridiction de renvoi relève que, en droit national, le caractère excessif d'un taux de péage peut être corrigé par un calcul des coûts produit a posteriori dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. En se référant au point 138 de l'arrêt du 26 septembre 2000, Commission/Autriche (C-205/98, EU:C:2000:493), elle se demande toutefois si une telle réglementation nationale est conforme au droit de l'Union. Dans l'hypothèse où tel serait le cas, la juridiction de renvoi s'interroge aussi sur la méthode qu'il conviendrait de suivre pour procéder à un tel calcul.

18 Dans ces conditions, l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Allemagne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Une personne assujettie à péage peut-elle individuellement invoquer devant les juridictions nationales le respect des dispositions en matière de calcul des péages prévues à l'article 7, paragraphe 9, et à l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 1999/62 [modifiée] lorsque, lors de la fixation par la loi des taux de péage, l'État membre n'a pas respecté dans leur intégralité ces dispositions ou les a mis erronément en œuvre au détriment de la personne assujettie au péage ?

2) Dans le cas où il conviendrait de répondre par l'affirmative à la première question :
   a) Est-ce que les coûts liés à la police de la route peuvent aussi être pris en compte en tant que coûts d'exploitation du réseau d'infrastructure, au sens de l'article 7, paragraphe 9, deuxième phrase, de la directive 1999/62 [modifiée] ?
   b) Un dépassement des coûts d'infrastructure qui peuvent être pris en compte dans le péage moyen pondéré allant :
      i) jusqu'à 3,8%, en particulier lorsque sont pris en compte des coûts qui, déjà sur le fond, ne sont pas susceptibles d'être pris en compte ;
      ii) jusqu'à 6% ;

entraîne-t-il une violation de l'interdiction de dépassement des coûts en vertu de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 [modifiée] avec pour conséquence que le droit national n'est dans cette mesure pas applicable ?

3) Dans le cas où il conviendrait de répondre par l'affirmative à la deuxième question, sous b) :
   a) L'arrêt de la Cour du 26 septembre 2000, Commission/Autriche (C-205/98, EU:C:2000:493, point 138), doit-il être compris en ce sens qu'un dépassement important des coûts ne peut au final pas être compensé par un calcul a posteriori des coûts, produit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle et visant à démontrer que, en définitive, le taux de péage fixé ne dépasse pas dans les faits les coûts susceptibles d'être pris en compte ?
   b) Dans le cas où il conviendrait de répondre par la négative à la troisième question, sous a) :

   Afin de calculer les coûts a posteriori après l'expiration de la période de calcul, faut-il partir intégralement des coûts réels et des recettes de péage réellement perçues, c'est-à-dire ne pas partir des hypothèses qui ont été retenues à cet égard dans le calcul prévisionnel initial ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la deuxième question, sous a)

19 Par sa deuxième question, sous a), qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande si l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée doit être interprété en ce sens que les coûts liés à la police de la route relèvent de la notion de « coûts d'exploitation », au sens de cette disposition.

20 À cet égard, l'article 7, paragraphe 9, première phrase, de la directive 1999/62 modifiée dispose que les péages se fondent uniquement sur le principe de recouvrement des coûts d'infrastructure. La deuxième phrase de cette disposition précise que les péages moyens pondérés sont liés aux coûts de construction et aux coûts d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau d'infrastructures concerné. La troisième phrase de ladite disposition énonce que les péages moyens pondérés peuvent aussi comprendre une rémunération du capital ou une marge bénéficiaire conforme aux conditions du marché.

21 L'article 7 bis, paragraphe 1, de la directive 1999/62 modifiée prévoit que, lorsqu'ils déterminent les niveaux des péages moyens pondérés à percevoir sur le réseau d'infrastructures concerné ou sur une partie clairement délimitée de celui-ci, les États membres tiennent compte des différents coûts définis à l'article 7, paragraphe 9, de cette directive. Le paragraphe 2 de cet article 7 bis précise que les péages sont fixés conformément au paragraphe 1 de ce dernier et à l'article 7 de cette directive.

22 Il résulte du libellé de ces dispositions que les péages moyens pondérés doivent être déterminés en tenant compte uniquement des « coûts d'infrastructure » visés à l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée, qui renvoie à cet égard aux coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau d'infrastructure concerné.

23 Ainsi que l'a souligné M. l'avocat général au point 30 de ses conclusions, il convient d'emblée de considérer que les coûts pertinents aux fins de la réponse à la présente question sont non pas ceux relatifs à la construction, à l'entretien ou au développement du réseau d'infrastructure concerné, mais ceux relatifs à l'exploitation.

24 En ce qui concerne, en particulier, la notion de « coûts d'exploitation » visée à l'article 7, paragraphe 9, deuxième phrase, de la directive 1999/62 modifiée, celle-ci se rapporte aux coûts découlant de l'exploitation de l'infrastructure concernée.

25 Cette interprétation est confortée par les dispositions de l'annexe III, point 3, de la directive 1999/62 modifiée, selon lesquelles les coûts d'exploitation incluent tous les coûts à la charge de l'opérateur de l'infrastructure qui se rapportent à l'exploitation de celle-ci. À cet égard, il convient de relever que, s'il ressort de l'article 7 bis, paragraphe 3, de cette directive que les principes fondamentaux énoncés à son annexe III s'appliquent au calcul des péages moyens pondérés pour les systèmes de péages mis en place après le 10 juin 2008, et que cette annexe n'est pas, dès lors, applicable dans l'affaire au principal, elle fournit néanmoins des indices sur la portée des notions équivalentes utilisées dans le cadre de ladite directive.

26 Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 32 de ses conclusions, les activités de police relèvent de la responsabilité de l'État agissant dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique et non en tant qu'opérateur de l'infrastructure routière.

27 Les coûts liés à la police de la route ne sauraient, dès lors, être considérés comme des « coûts d'exploitation » visés à l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée.

28 Une telle interprétation est corroborée par les travaux préparatoires de cette directive. En effet, il ressort de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, modifiant la directive 1999/62, présentée le 23 juillet 2003 [COM(2003) 448 final, p. 4], que la Commission européenne avait initialement proposé de prendre en compte, aux fins de la détermination des taux des péages, des coûts externes tels que les coûts d'accident non couverts par les assurances qui restent à la charge de la société dans son ensemble. Ces coûts devraient inclure, en particulier, les coûts administratifs des services publics mobilisés dans le cadre d'accidents de la route. Toutefois, le législateur de l'Union n'a pas retenu cette proposition dans la directive 1999/62 modifiée.

29 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précédent, il y a lieu de répondre à la deuxième question, sous a), que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée doit être interprété en ce sens que les coûts liés à la police de la route ne relèvent pas de la notion de « coûts d'exploitation », au sens de cette disposition.

Sur la deuxième question, sous b)

30 Par sa deuxième question, sous b), qu'il convient d'examiner en deuxième lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les péages moyens pondérés dépassent les coûts d'infrastructure du réseau d'infrastructure concerné de 3,8 % ou de 6 %, notamment en raison de la prise en compte de coûts qui ne relèvent pas de la notion de « coûts d'infrastructure », au sens de cette disposition.

31 À cet égard, ainsi qu'il ressort des points 20 et 22 du présent arrêt, d'une part, l'article 7, paragraphe 9, première phrase, de la directive 1999/62 modifiée prévoit que les péages se fondent uniquement sur le principe de recouvrement des coûts d'infrastructure. D'autre part, les États membres doivent déterminer les péages moyens pondérés en tenant compte uniquement des « coûts d'infrastructure », tels qu'expressément énumérés dans cet article.

32 Il s'ensuit que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée s'oppose à tout dépassement des coûts d'infrastructure du réseau d'infrastructure concerné qui résulterait d'erreurs de calcul non négligeables ou de la prise en compte de coûts qui ne relèvent pas de ceux visés à cette disposition, tels que les coûts liés à la police de la route.

33 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la deuxième question, sous b), que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les péages moyens pondérés dépassent les coûts d'infrastructure du réseau d'infrastructure concerné de 3,8 % ou de 6 %, en raison d'erreurs de calcul non négligeables ou de la prise en compte de coûts qui ne relèvent pas de la notion de « coûts d'infrastructure », au sens de cette disposition.

Sur la première question

34 Par sa première question, qu'il convient d'examiner en troisième lieu, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si un particulier peut invoquer les dispositions de l'article 7, paragraphe 9, et de l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 1999/62 modifiée devant les juridictions nationales contre un État membre lorsque celui-ci n'a pas respecté ces dispositions ou en a fait une transposition incorrecte.

35 Selon une jurisprudence constante, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer contre un État membre devant les juridictions de celui-ci, soit lorsque cet État

membre s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (arrêt du 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, point 37 et jurisprudence citée).

36 Une disposition du droit de l'Union est inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de l'Union, soit des États membres. Elle est suffisamment précise pour être invoquée par un justiciable et appliquée par le juge lorsqu'elle énonce une obligation dans des termes non équivoques (arrêt du 1er juillet 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, point 45).

37 Au point 42 de l'arrêt du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), la Cour a jugé que ni l'article 7, sous h), 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 1993, L 279, p. 32), ni l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 ne pouvaient être invoqués par des particuliers contre une autorité de l'État en cas de non-transposition ou de transposition incomplète de ces directives.

38 En effet, en ce qui concerne l'article 7, sous h), de la directive 93/89, selon lequel les « taux des péages sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructure concerné », la Cour a jugé, aux points 40 et 41 de cet arrêt, que cette disposition ne pouvait être considérée comme étant inconditionnelle et suffisamment précise pour pouvoir être invoquée par des particuliers contre une autorité de l'État, au motif, premièrement, que ladite disposition ne précisait pas la nature du lien devant exister entre les taux de péages et les coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné, deuxièmement, qu'elle ne définissait pas ces trois postes de coûts, et, enfin, troisièmement, que, si elle imposait une ligne directrice générale pour calculer les droits de péage, elle n'indiquait aucune méthode de calcul concrète et laissait aux États membres une marge d'appréciation très étendue à cet égard.

39 Au point 41 dudit arrêt, la Cour a estimé que cette appréciation s'appliquait a fortiori à l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62, dans la mesure où cette disposition était libellée en des termes identiques à ceux de l'article 7, sous h), de la directive 93/89, à l'exception du fait qu'elle visait non pas la notion de « taux de péage », mais celle de « péages moyens pondérés », sans toutefois la définir.

40 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort du point 22 du présent arrêt, il résulte de l'article 7, paragraphe 9, première phrase, de la directive 1999/62 modifiée et de l'article 7 bis, paragraphes 1, et 2, de cette directive, que les péages moyens pondérés doivent être déterminés en tenant compte uniquement des « coûts d'infrastructure ».

41 En prévoyant que les péages se fondent uniquement sur le principe de recouvrement des « coûts d'infrastructure », l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée précise clairement la nature du lien qui doit exister entre les taux des péages et les coûts d'infrastructure concernés.

42 En outre, il découle de la lecture combinée de l'article 7, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée, que le « réseau d'infrastructure concerné », visé à cette dernière disposition, correspond à un réseau d'infrastructure situé sur le « réseau routier transeuropéen », lequel est défini à l'article 2, sous a), de cette directive. Ladite directive définit également, à son article 2, les notions de « péages », de « péages moyens pondérés » ainsi que de « coûts de construction ».

43 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 83 de ses conclusions, les principaux défauts mis en exergue par la Cour dans l'arrêt du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), empêchant l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 d'avoir un effet direct ont donc été comblés par le législateur de l'Union lors des modifications apportées à cette directive par la directive 2006/38.

44 Si la directive 1999/62 modifiée laisse encore une marge d'appréciation aux États membres en ce qui concerne les modalités de calcul des péages, cette circonstance n'affecte pas le caractère précis et inconditionnel de l'obligation de déterminer les péages en tenant compte uniquement des « coûts d'infrastructure », visés à l'article 7, paragraphe 9, de cette directive.

45 Il en résulte que l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée et l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de cette directive imposent aux États membres qui introduisent ou maintiennent des péages sur le réseau routier transeuropéen une obligation précise et inconditionnelle de déterminer le niveau de ces péages en tenant compte uniquement des « coûts d'infrastructure », à savoir les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau d'infrastructure concerné.

46 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question qu'un particulier peut invoquer directement devant les juridictions nationales l'obligation de tenir compte uniquement des coûts d'infrastructure visés à l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée, imposée par cette disposition ainsi que par l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de celle-ci, contre un État membre lorsque celui-ci n'a pas respecté cette obligation ou en a fait une transposition incorrecte.

Sur la troisième question

47 Par sa troisième question, qu'il convient d'examiner en dernier lieu, la juridiction de renvoi demande si la directive 1999/62 modifiée, lue à la lumière du point 138 de l'arrêt du 26 septembre 2000, Commission/Autriche (C-205/98, EU:C:2000:493), doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce qu'un taux de péage excessif soit justifié a posteriori par un nouveau calcul des coûts d'infrastructure produit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. Dans la négative, la juridiction de renvoi demande si un tel calcul doit se fonder exclusivement sur les coûts réels et les recettes de péage réellement perçues et non sur les hypothèses qui avaient été retenues dans le calcul prévisionnel.

48 À cet égard, la Cour a jugé, au point 138 de cet arrêt, que la République d'Autriche ne pouvait justifier l'augmentation du taux des péages applicable à l'autoroute concernée par la production d'une nouvelle méthode de calcul des coûts dès lors que, d'une part, elle n'avait pas expliqué dans quelle mesure cette méthode était plus appropriée et que, d'autre part, l'article 7, sous h), de la directive 93/89, selon lequel les taux des péages sont liés aux coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructure concerné, impliquait que l'adaptation du taux des péages soit consécutive au calcul justifiant celle-ci.

49 De telles considérations s'appliquent également dans un cas tel que celui au principal dans lequel la justification des taux des péages considérés comme excessifs résulterait non pas de l'application a posteriori d'une nouvelle méthodologie de calcul, mais de l'actualisation des coûts d'infrastructure pris en compte initialement, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.

50 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la troisième question que la directive 1999/62 modifiée, lue à la lumière du point 138 de l'arrêt du 26 septembre 2000, Commission/Autriche (C-205/98, EU:C:2000:493), doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce qu'un taux de péage excessif soit justifié a posteriori par un nouveau calcul des coûts d'infrastructure produit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.

Sur la limitation des effets dans le temps du présent arrêt

51 À l'audience, la République fédérale d'Allemagne a demandé à la Cour de limiter les effets dans le temps du présent arrêt dans l'hypothèse où elle jugerait que les dispositions de l'article 7, paragraphe 9, et de l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 1999/62 modifiée produisent un effet direct.

52 À l'appui de sa demande, la République fédérale d'Allemagne a soutenu, en premier lieu, qu'il existerait une incertitude quant à la portée de la notion de « coûts d'exploitation », au sens de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée, qui résulterait, en grande partie, du comportement adopté par la Commission. En effet, selon la République fédérale d'Allemagne, dans ses avis du 10 décembre 2014, conformément à l'article 7 nonies, paragraphe 2, de la directive 1999/62/CE, concernant l'instauration d'un nouveau système de péage en Allemagne [C(2014)9313 final], et du 16 janvier 2019, conformément à l'article 7 nonies, paragraphe 2, de la directive 1999/62/CE, sur l'introduction d'un nouveau dispositif de péage en Allemagne [C(2019)60], la Commission aurait considéré que les coûts relatifs à la police de la route relèveraient de ladite notion.

53 En second lieu, la République fédérale d'Allemagne a attiré l'attention de la Cour sur les conséquences financières graves qui découleraient de l'application rétroactive du présent arrêt.

54 Selon une jurisprudence constante, l'interprétation que la Cour donne d'une règle de droit de l'Union, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 267 TFUE, éclaire et précise la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'intervention de l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation si, par ailleurs, les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies (arrêt du 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions e.a., C-724/17, EU:C:2019:204, point 55 ainsi que jurisprudence citée).

55 Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que la Cour peut, par application d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique de l'Union, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer une disposition qu'elle a interprétée en vue de remettre en cause des relations juridiques établies de bonne foi. Pour qu'une telle limitation puisse être décidée, il est nécessaire que deux critères essentiels soient réunis, à savoir la bonne foi des milieux intéressés et le risque de troubles graves (arrêt du 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions e.a., C-724/17, EU:C:2019:204, point 56 ainsi que jurisprudence citée).

56 Plus spécifiquement, la Cour n'a eu recours à cette solution que dans des circonstances bien précises, notamment lorsqu'il existait un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur la base de la réglementation considérée comme étant validement en vigueur et qu'il apparaissait que les particuliers et les autorités nationales avaient été incités à adopter un comportement non conforme au droit de l'Union en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions du droit de l'Union, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par d'autres États membres ou par la Commission (arrêt du 14 mars 2019, Skanska Industrial Solutions e.a., C-724/17, EU:C:2019:204, point 57 ainsi que jurisprudence citée)

57 En l'occurrence, il convient de constater que la République fédérale d'Allemagne n'a pas apporté d'éléments de nature à satisfaire au critère relatif à la bonne foi des milieux intéressés.

58 En particulier, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 99 et 100 de ses conclusions, la République fédérale d'Allemagne n'a pas exposé les raisons pour lesquelles les avis de la Commission mentionnés au point 52 du présent arrêt, par lesquels cette institution a donné un avis favorable à de

nouveaux systèmes de péages comportant des coûts d'infrastructure liés à la police de la route, auraient contribué à affecter la portée de l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62 modifiée d'une incertitude objective et importante.

59 En effet, le taux des péages en cause dans l'affaire au principal, relatif à la période du 1er janvier 2010 au 18 juillet 2011, a été calculé sur la base du WKG 2007, portant sur une période de calcul comprise entre l'année 2007 et l'année 2012. Or, il convient de constater que lesdits avis de la Commission sont postérieurs à cette période de calcul, et ne pouvaient, dès lors, être pris en compte aux fins de la détermination du taux des péages en cause au principal.

60 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de limiter dans le temps les effets du présent arrêt.

Sur les dépens

61 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

1) **L'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, telle que modifiée par la directive 2006/38/CE du Parlement et du Conseil, du 17 mai 2006, doit être interprété en ce sens que les coûts liés à la police de la route ne relèvent pas de la notion de « coûts d'exploitation », au sens de cette disposition.**

2) **L'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62, telle que modifiée par la directive 2006/38, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les péages moyens pondérés dépassent les coûts d'infrastructure du réseau d'infrastructure concerné de 3,8 % ou de 6 %, en raison d'erreurs de calcul non négligeables ou de la prise en compte de coûts qui ne relèvent pas de la notion de « coûts d'infrastructure », au sens de cette disposition.**

3) **Un particulier peut invoquer directement devant les juridictions nationales l'obligation de tenir compte uniquement des coûts d'infrastructure visés à l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62, telle que modifiée par la directive 2006/38, imposée par cette disposition ainsi que par l'article 7 bis, paragraphes 1 et 2, de celle-ci, contre un État membre lorsque celui-ci n'a pas respecté cette obligation ou en a fait une transposition incorrecte.**

4) **La directive 1999/62, telle que modifiée par la directive 2006/38, lue à la lumière du point 138 de l'arrêt du 26 septembre 2000, Commission/Autriche (C-205/98, EU:C:2000:493), doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce qu'un taux de péage excessif soit justifié a posteriori par un nouveau calcul des coûts d'infrastructure produit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.**

Signatures