

## A price worth paying

# Traduction d'extraits du document "A Price Worth Paying" de T&E sur l'Eurovignette

Le : 8 janvier 2007

---

## Synthèse : les règles et les opportunités de la nouvelle directive Eurovignette

### Les règles de base de la nouvelle directive en un coup d'œil

1. **La nouvelle directive n'oblige pas les Etats membres à introduire des taxes routières pour les poids lourds.** Les Etats membres sont libres d'appliquer ou non les principes de droit d'usage et de péage pour les poids lourds
  - a. **droit d'usage** : somme déterminée dont le paiement donne droit à l'utilisation par un véhicule pendant une période donnée d'infrastructures de transport.
  - b. **péage** : une somme déterminée payable par un véhicule pour l'exécution d'un parcours donné sur certaines infrastructures de transports – la somme étant basée sur le type de véhicule et la distance parcourue.
2. **La nouvelle directive introduit des règles pour les Etats membres qui prélèvent ou souhaitent prélever des droits d'usage et/ou des péages** sur les véhicules d'un poids total autorisé en charge supérieur ou égal à 3,5 tonnes, sur les infrastructures du réseau routier transeuropéen (RTE-R).
3. **La directive laisse les Etats membres libres d'appliquer d'autres mesures de taxation routière en dehors des objectifs visés par la directive. Les taxations appliquées à d'autres types de véhicules (voitures, camionnettes...) ou sur d'autres infrastructures routières (ne faisant pas partie du réseau RTE-R) ne sont pas traitées dans la directive Eurovignette 2006/38.** Pour ces mesures, les règles générales du traité de l'UE devront être respectées : notamment les principes de non discrimination et de proportionnalité.
  - a. Par « non discrimination » : il est entendu qu'un utilisateur originaire d'un autres pays de l'UE ne peut se voir appliquer une autre taxation du simple fait de son origine.
  - b. Par « proportionnalité », il est entendu que les instruments ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés. En particulier, le principe de libre circulation des marchandises devra être respecté.
4. **Les recettes des droits d'usage/péages ne devront pas dépasser les coûts des infrastructures ; cette règle est toutefois soumise à d'importantes exceptions.** Le « péage moyen pondéré » (montant des recettes générées par les redevances divisé par le nombre total de Kms parcourus par les véhicules visés), ne doit en principe pas excéder les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau

concerné (le réseau RTE-R). Mais il y a d'importantes exceptions (voir opportunités présentées page suivante n°2 et 5).

Domaine d'application	Règles soumises à	
	Ancienne directive Eurovignette N°1999/62	Directive 2006/38 (si les autoroutes/voies express appartiennent au réseau routier transeuropéen) ou subsidiarité (si extérieures au réseau routier transeuropéen)
Autoroutes	Directive 99/62	Directive 2006/38 (si les autoroutes appartiennent au réseau RTE-R). Subsidiarité dans le cas contraire
Routes du réseau routier transeuropéen - RTE-R	Directive 99/62 - si réseau RTE-R. Taxe routière interdite hors réseau RTE-R	Directive 2006/38
Routes parallèles	Autorisé sous certaines conditions par la directive 99/62	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE
Autres routes	Non autorisé	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE
Zones urbaines	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE
Poids lourds d'une charge excédant 12 tonnes	Directive 99/62	Directive 2006/38
Poids lourds autorisés à transporter entre 3,5 tonnes et 12 tonnes	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE	Directive 2006/38
Voitures et camionnettes	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE	Principe de subsidiarité / Traité de l'UE

## Les opportunités offertes par la nouvelle directive Eurovignette en un coup d'œil

1. **La directive 2006/38 autorise les Etats membres à percevoir des droits d'usage/des péages sur tout le réseau RTE-R.** La directive Eurovignette 99/62 ne concernait que les autoroutes. La nouvelle directive instaure des règles en matière de péages et de droits d'usage pour les poids lourds de 3,5 tonnes ou plus, circulant sur le réseau RTE-R. Pour les autres véhicules et les autres routes, ce sont les règles générales du Traité de l'UE qui s'appliquent (notamment les principes de non discrimination et de proportionnalité).
2. **La nouvelle directive autorise les Etats membres à mettre en place des « droits régulateurs » supérieurs aux péages moyens pondérés pour combattre la congestion et la pollution.** L'article 9 de la nouvelle directive autorise les Etats membres à prélever des redevances additionnelles : « des droits régulateurs », afin de combattre la congestion du trafic liée à une période, à une heure de la journée, à un lieu précis ou aux impacts environnementaux en particulier dans les zones urbaines. Ces taxes peuvent être supérieures aux péages moyens pondérés. Elles doivent cependant se conformer aux règles du Traité de l'UE en matière de non discrimination et de proportionnalité. Enfin, la nouvelle directive ne définit pas : les « problèmes de congestion » liés aux lieux ou à la période de la journée ni les « impacts environnementaux ».
3. **La directive permet aux Etats membres de faire varier les montants des taxes routières en fonction du jour de la semaine et de l'heure dans la journée. Elle oblige en outre les Etats membres à faire varier les taxes soumises aux véhicules en fonction de leur classe d'émission Euro (émission de particules PM/NOx) à partir de 2010.** La variation maximale entre la taxe la moins élevée et la taxe la plus élevée sera de 100% pour chacun des deux facteurs. En outre, la variation des deux facteurs est cumulable.

- Par exemple, la taxe pour un poids lourd de 40 tonnes catégorie Euro 0, circulant un mardi en heure de pointe pourra être jusqu'à 4 fois supérieure à celle d'un poids lourds de 40 tonnes, catégorie Euro 5 circulant un dimanche soir.

A partir de 2010, les Etats membres devront en principe faire varier les péages en fonction de la catégorie d'émission des véhicules (cat 0 à 6) (directive relative aux émissions), mais il existe des exemptions.

4. **La directive oblige les Etats membres qui perçoivent des droits d'usage/de péage à les appliquer pour tous les camions de 3,5 tonnes et plus. Des dispenses sont cependant prévues.** Tous les véhicules de 3,5 tonnes pourront être soumis à des taxes sur les routes hors réseau RTE-R, mais ce sera alors les règles moins spécifiques du Traité de l'UE qui devront s'appliquer. Jusqu'en 2012, les Etats membres sont libres de choisir d'inclure ou d'exempter les poids lourds dont le poids maximum autorisé se situe entre 3,5 tonnes et 12 tonnes.
5. **La nouvelle directive autorise les Etats membres à appliquer une majoration (mark-up) dans quelques cas spécifiques :** dans les zones montagneuses, à condition que les recettes ainsi obtenues soient utilisées pour réaliser un projet prioritaire des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) situé dans le même corridor.
  - Pour les projets prioritaires transfrontaliers, une majoration de 25% maximum pourra être appliquée.
  - Pour les autres projets prioritaires, la majoration pourra être de 15% maximum.
6. **La nouvelle directive autorise les Etats membres à décider librement de l'affectation des revenus issus des droits d'usage/péages.** La directive recommande

de les affecter afin d'optimiser le système de transport dans son ensemble (pas seulement le transport routier). Toutefois, les recommandations n'étant légalement pas contraignantes, les Etats membres pourront choisir librement de l'affectation des redevances perçues.

7. **La directive oblige les Etats membres à s'assurer que le système est correctement mis en place.** Pour cela, les Etats membres devront prendre toutes les mesures nécessaires et prévoir des pénalités efficaces, proportionnelles et dissuasives.

## Contexte

Depuis l'émergence du marché unique, l'UE s'est dotée d'une législation concernant le transport des poids lourds.

Ces règles n'ont jamais imposé aux Etats membres de mettre en place des taxes routières pour les poids lourds, mais elles offrent un cadre légal aux Etats membres qui souhaitent le faire.

L'union européenne s'implique tout particulièrement sur ce sujet pour assurer le bon fonctionnement du marché unique : il s'agit notamment d'empêcher les Etats membres situés au centre de l'UE de prélever des taxes excessives sur le transit des poids lourds de marchandises.

Ces règles ont ensuite continuellement évolué, au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles technologies et de leur intégration dans les systèmes des poids lourds. Ainsi dans le passé, seules les vignettes annuelles pour les autoroutes ou les tickets de péages dont le prix variait en fonction des kilomètres parcourus étaient utilisés. L'objectif de ces taxes était simplement de payer les coûts des infrastructures.

Les progrès technologiques et les nouveaux moyens en matière de taxes routières ont changé tout cela. Il existe désormais des instruments extrêmement sophistiqués en matière de systèmes de péage, de gestion du trafic, mais aussi pour améliorer la sécurité routière et diminuer les problèmes environnementaux liés au trafic.

La législation européenne la plus récente sur ce sujet constitue dans une certaine mesure une réflexion sur l'évolution des théories et des systèmes de taxation routière. Les règles sont plus flexibles mais elles sont également plus complexes.

## Historique de la nouvelle directive Eurovignette

Le 15 décembre 2005, le Parlement européen acceptait une proposition de compromis sur les règles relatives à la taxation de poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures élaborée par les représentants des ministres du Conseil des Transports et les représentants de la Commission Transport du Parlement européen.

La première directive « Eurovignette » sur la taxation des poids lourds pour l'utilisation des infrastructures de transport a été adoptée au niveau européen en 1993. Cette directive fut par la suite amendée par la directive 1999/62. En juillet 2003, la Commission européenne émettait une nouvelle proposition en vue d'amender cette dernière directive.

Le vote du Parlement européen le 15 décembre 2005 puis l'approbation formelle du nouveau texte de directive amendée par les ministres des transports le 27 mars 2006 a permis d'achever cette révision en mettant un terme à presque deux ans et demi de négociations entre le Parlement européen et le Conseil sur cette question.

La Fédération T&E (Transport et Environnement), déçue par la proposition de la Commission européenne de 2003 a présenté une proposition alternative afin d'amender la directive 1999/62. Depuis début 2004, T&E a été à la tête d'une large coalition de parties prenantes réclamant une directive plus flexible au Parlement européen et au Conseil Transports. Cette coalition recommande notamment que la nouvelle directive donne le droit aux Etats membres :

- d'appliquer des taxes routières sur l'ensemble du système routier, sans restriction ;
- de décider librement de l'affectation des revenus des taxes routières ;
- d'inclure dans le calcul des taxes l'ensemble des coûts externes.

Le vote de la Commission Transport du Parlement européen, intervenu le 13 novembre 2005 reflète la plupart des recommandations faites par la coalition conduite par T&E. Toutefois, le

Conseil des ministres des Transports s'est fermement opposé à l'inclusion de l'ensemble des coûts externes. La version finale de la directive amendée demande simplement à la Commission de valider une méthodologie de calcul des coûts externes d'ici 2 ans et de présenter une nouvelle proposition afin de modifier en conséquence la présente directive. Le Parlement et le Conseil se sont accordés pour analyser la proposition de la Commission. T&E est déçu car ce compromis, validé le 15 décembre 2005, va permettre aux Etats membres de ne pas inclure les coûts environnementaux et sanitaires pendant encore plusieurs années.

La directive amendée contient néanmoins quelques progrès et ancre bien l'objectif de réduire l'impact environnemental du transport routier. Les Etats membres pourront désormais taxer les poids lourds qui utilisent non plus seulement leurs autoroutes mais aussi l'ensemble de leur réseau routier transeuropéen (RTE-R). En outre, les Etats membres qui appliquent une taxation aux poids lourds devront y intégrer les poids lourds de plus de 3,5 tonnes dès 2012. Ils sont également libres d'appliquer cette disposition avant cette date. Cette mesure constitue une réelle amélioration par rapport au seuil des 12 tonnes minimum actuellement en vigueur.

Après 2010, les Etats membres devront différencier les péages en fonction de la « performance environnementale » des véhicules. Ils pourront également imposer des droits régulateurs pour lutter contre les problèmes environnementaux. Enfin, dans les zones montagneuses, des majorations par rapport au péage moyen pondéré pourront être appliquées pour financer des projets prioritaires des RTE-T situés sur le même corridor.

Les modestes progrès apportés par cette directive seront bénéfiques seulement si dans la pratique, les Etats membres font usage des opportunités que le texte leur offre. Ce document vise à décrire pour chaque Etat membre les avantages offerts par la directive 2006/38 en matière de taxation des poids lourds et à indiquer les défis en présence.

(...)

**Expériences récentes de système de péages variant selon la distance parcourue**

Jusqu'à présent, des systèmes de taxation basés sur la distance parcourue ont été mis en place par une poignée d'Etats membres seulement. Les cas les plus fréquemment cités sont la France, l'Italie, l'Espagne ou encore le Portugal. Dans tous ces pays, des péages sont appliqués seulement sur une partie du réseau autoroutier.

Récemment, l'Autriche, l'Allemagne ou encore la Suisse (hors UE) ont introduit un système de taxation à plus grande échelle qui concerne les autoroutes, mais aussi les routes. Bien que les systèmes mis en place dans ces trois pays soient assez similaires, leurs caractéristiques sont variables.

Caractéristiques	Autriche	Allemagne	Suisse
<b>Date de mise en place</b>	1/1/2004	1/1/2005	1/1/2001
<b>Véhicules concernés</b>	> 3.5 tonnes	> 12 tonnes	> 3.5 tonnes
<b>Réseau concerné</b>	Autoroutes et quelques voies express	Autoroutes	Toutes les routes du pays.
<b>Différentiation</b>	Nombre d'essieux	Nombre d'essieux et catégorie d'émission	Poids maximum en charge autorisé et catégorie d'émission
<b>Niveau de taxes pour 40 tonnes</b>	€ 0,22/km	€ 0,124/km	€ 0,57 – 0,74/km
<b>Technologies employées</b>	Technologie micro ondes : système DSRC (Dedicated Short-Range Communications)	Localisation par satellite (GPS) et par téléphonie mobile (GSM)	Tachygraphe, technologie micro ondes : système DSRC (Dedicated Short-Range Communications) localisation par satellite (GPS) pour les contrôles.
<b>Coûts</b>	12% des recettes	20 à 22% des recettes	5% des recettes
<b>Informations</b>	<a href="http://www.gomaut.at">http://www.gomaut.at</a>	<a href="http://tollcollect.de">http://tollcollect.de</a> <a href="http://www.bmbs.de">http://www.bmbs.de</a>	<a href="http://www.ezv.admin.ch">http://www.ezv.admin.ch</a>

1 à 5 ans après la mise en place de ces systèmes, les effets induits sont les suivants :

- **parcours kilométrique** : après une rapide augmentation au cours des 30 dernières années, cette tendance a été clairement inversée en Suisse depuis l'instauration du système de taxation des poids lourds. Dans les deux ans qui suivirent l'introduction des nouvelles taxes, le parcours en kilomètres des poids lourds a diminué de 5% par an (Source ARE 2004).
- **Secteur de la logistique et du transport routier** : En Suisse, le secteur de la logistique et du transport routier a fait évoluer ses opérations afin de réaliser des gains de productivité. Pour éviter les parcours à vide, certaines compagnies ont décidé de coopérer. Certaines compagnies moyennes ont rencontré des difficultés d'adaptation et ont disparu. Cette tendance se retrouve également en Autriche et en Allemagne. Dans ce dernier pays, le nombre de kilomètres parcourus par les poids lourds à vide a diminué de plus de 2% au cours du premier trimestre 2005, au-delà de la moyenne attendue (source BAG 2005). Cela démontre une meilleure utilisation de la capacité de remplissage des poids lourds.
- **Composition de la flotte** : Les schémas de taxation variable selon la catégorie d'émission des véhicules mis en place en Allemagne et en Suisse ont eu une réelle influence sur la composition des flottes de véhicules. En Suisse, les ventes de poids lourds ont

significativement augmenté en 2000 : le secteur du transport remplaçait ses vieux véhicules par des poids lourds moins polluants avant même l'entrée en vigueur de la réforme (ARE 2004 – BAG 2005). Cette tendance n'est pas évidente en Autriche, où le taux de taxation ne dépend pas de la catégorie d'émission des véhicules.

En Suisse, on a pu noter une préférence pour les véhicules plus petits. En Allemagne, les ventes des poids lourds d'une charge maximale de 10 à 12 tonnes ont augmenté de presque 20% en 2004 (BAG 2004).

- **Emissions :** Selon les différents modèles de calculs, d'ici 2007, les taxes appliquées aux poids lourds en Suisse auront permis de diminuer de 6 à 8% les émissions de CO<sub>2</sub> et de NO<sub>x</sub> (ARE 2004).
- **Détournement du trafic :** un nombre considérable de poids lourds évitent les taxes en empruntant d'autres routes non soumises à péage. En Autriche et en Allemagne, une partie du réseau secondaire a ainsi subi une hausse substantielle de fréquentation des poids lourds à la suite de l'introduction des nouvelles règles de taxation sur le réseau autoroutier. Il y a clairement un détournement des poids lourds sur des routes parallèles, cela concerne les pays qui appliquent une taxation des poids lourds mais aussi les pays voisins, puisque sur certains corridors, les poids lourds transitent par les pays voisins pour éviter les péages. Le cas le plus connu est celui de l'Alsace où le taux de fréquentation par les poids lourds a augmenté de 20% depuis l'entrée en application des nouvelles règles de taxation routière en Allemagne.

Cet effet ne se retrouve pas en Suisse où toutes les routes sont concernées par le nouveau schéma de taxation routière.

L'Autriche et l'Allemagne ont interdit certaines routes aux poids lourds. L'Allemagne se prépare également à élargir son système de taxes routières « LKW Maut » à certaines routes parallèles en 2006.

- **Report modal :** Dans les pays concernés, il n'y a guère de changements significatifs du point de vue du report modal.
- **Prix pour le consommateur :** dans les trois pays concernés, les prix pour le consommateur n'ont pas connu d'augmentation significative.

## Les poids lourds concernés

La directive 1999/62 s'applique aux poids lourds à partir de 12 tonnes (poids maximum en charge autorisé). Généralement, les opérateurs de péages autoroutiers, tout comme le système « LKW Maut » autrichien considèrent que les poids lourds de moins de 12 tonnes tombent dans le giron de la subsidiarité des Etats membres. Au contraire, la nouvelle directive s'appliquera dès 3,5 tonnes, de sorte que les Etats membres, jusqu'en 2012, seront libres de prélever ou non des taxes sur les poids lourds dont le poids se situe entre 3,5 et 12 tonnes. Toujours jusqu'en 2012, les Etats membres pourront également choisir de maintenir leurs anciens modèles de taxation ou d'en développer de nouveaux, pour les véhicules de 12 tonnes et plus. **Au-delà de cette date, l'ensemble des systèmes de taxation routière devra s'appliquer aux véhicules dès 3,5 tonnes**, sauf dans le cas où l'une des raisons suivantes pourrait être évoquée :

- Si la taxation des véhicules de moins de 12 tonnes a un effet négatif sur la libre circulation, l'environnement, le bruit, la congestion, la santé.

*Aujourd'hui, les nouvelles techniques permettent de taxer tous les types de véhicules sans nuire à la libre circulation des marchandises. En outre, inclure plus de véhicules dans le schéma de taxation routière induira certainement des effets positifs sur l'environnement et la santé publique. Par conséquent, cette condition ne nous paraît pas être un élément suffisant pour justifier une dérogation au nouveau système.*

- Si les coûts administratifs des nouveaux systèmes s'élèvent à plus de 30% des revenus additionnels.

*D'un point de vue technique et procédural, les systèmes peuvent tout à fait être développés avec des coûts inférieurs à 30% des revenus générés. Toutefois, la directive amendée ne donne pas de définition explicite pour les « coûts administratifs », laissant ainsi une brèche ouverte pour de futurs débats.*

Bien que le seuil de 3,5 tonnes ne deviendra obligatoire qu'à partir de 2012, la directive amendée autorise les Etats membres à inclure ces véhicules dans leur schéma de taxation routière dès le départ. En outre, le texte amendé stipule clairement que les véhicules qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la directive 2006/38 peuvent également faire l'objet d'un système de taxes routières.

A l'exception des autoroutes traditionnelles et de l'Autriche, qui inclut d'ores et déjà dans son schéma de taxation les véhicules de moins de 12 tonnes, tous les Etats membres peuvent bénéficier de cette extension des véhicules concernés. Les Etats membres devraient commencer à préparer l'implantation d'un système de taxation pour les poids lourds dès 3,5 tonnes immédiatement, au lieu d'attendre d'avoir l'obligation de le faire en 2012.

## Les zones géographiques visées

Dans le cadre de la directive 1999/62, les péages sont autorisés uniquement sur le réseau autoroutier. Les exceptions sont rares (raisons de sécurité et s'il n'existe pas de réseau autoroutier).

L'objectif géographique de la nouvelle directive est le réseau routier transeuropéen ou RTE-R, tel que définit dans la décision 884/2004/EC relative aux orientations communautaires pour le développement d'un réseau transeuropéen de transport.

Pour toutes les autres routes, c'est la subsidiarité qui s'applique. Par conséquent, les Etats membres sont libres de prélever ou non des taxes routières, à condition de respecter les grands principes du traité de l'UE. Cela signifie que les taxes issues de ce dernier réseau doivent être proportionnées et non discriminantes. Ces principes s'appliquent aux routes parallèles du réseau RTE-R sur lesquelles le trafic est susceptible d'être détourné (ces routes sont explicitement citées dans le texte) (...).

Aucune date butoir n'indique le moment où les Etats membres devront appliquer des droits de passage au-delà du réseau RTE-R. Cette question est entièrement laissée à la discrétion des Etats

membres. Appliquer des péages sur l'ensemble du réseau routier permettrait d'éviter un détournement du trafic vers les réseaux routiers secondaires. Le long des corridors, de telles mesures seraient également bénéfiques pour les citoyens et les économies locales, car elles permettraient de diminuer le nombre de véhicules qui ne font que transiter à travers les villes et les villages. Inclure l'ensemble des routes dans le schéma de taxation paraît également plus juste à l'égard des usagers, puisque les coûts administratifs et d'entretien des réseaux secondaires sont généralement plus élevés que ceux des autoroutes.

Tandis que la directive 1999/62 ne permettait pas de prélever des péages sur les réseaux non autoroutiers, tous les Etats membres peuvent bénéficier de cette nouvelle disposition de la directive amendée. Hors UE, la Suisse applique de telles dispositions avec succès depuis 2001.

## Les différents taux de péages

Si les catégories qui permettent d'appliquer différents taux de péages n'ont pas fondamentalement changé (catégorie d'émissions, moment de la journée), la directive amendée offre plus de libertés et une marge de manœuvre élargie aux Etats membres.

Concernant les émissions, les péages pouvaient jusqu'à présent seulement varier en fonction de grandes catégories d'émissions. Dans la directive amendée, les péages devront être indexés sur les émissions de NOx et de particules PM. La directive encourage par conséquent l'équipement des vieux poids lourds de filtres à particules. Malgré le faible taux d'émission de ces véhicules, ils seront d'autant moins taxés qu'ils émettront peu de particules PM. La différence de taxation entre le véhicule le plus propre et celui le plus polluant pourra être de 100%, tandis qu'elle ne pouvait dépasser 50% avec la directive 1999/62.

En ce qui concerne les périodes de transit, le péage pourra désormais varier en fonction du moment de la journée, mais aussi en fonction du jour et de la saison. Ces deux éléments : les émissions et les périodes de transit sont cumulables.

La directive amendée impose que les péages prennent en compte les performances environnementales d'ici 2010. Toutefois, les Etats membres ne doivent pas attendre pour saisir l'opportunité de faire payer plus aux poids lourds les plus polluants et moins aux véhicules les plus propres. De telles mesures constitueront une incitation pour que le secteur du transport routier remplace ses camions les plus polluants par des véhicules « propres ».

Jusqu'ici, seule l'Allemagne (et la Suisse hors UE) a développé un système permettant de faire varier les péages en fonction de la catégorie d'émission des véhicules. Il y a donc une marge de manœuvre nouvelle pour la plupart des Etats membres, pour prendre une initiative et mettre en place des tarifs indexés sur la catégorie d'émission des véhicules et ainsi contribuer au remplacement plus rapide des véhicules les plus polluants.

## Les possibilités de majoration

Les majorations, ou « mark-up » sont un instrument introduit par la nouvelle directive. Celle-ci autorise les Etats membres à ajouter une majoration allant de 15% à 25% au péage moyen pondéré, sur les routes situées en zones montagneuses. Cependant, cela est possible seulement dans les corridors dotés d'un projet prioritaire des RTE-T, et lorsque les revenus additionnels pourraient être employés à la réalisation de ce même projet prioritaire. Si le projet prioritaire est transfrontalier, les Etats membres concernés peuvent ajouter 25% de majoration, sinon, la majoration ne peut excéder 15%.

Etant donné ces conditions (zones montagneuses, projet prioritaire des RTE-T situé sur le même corridor), cet instrument constitue une opportunité pour quelques Etats membres seulement. Les applications les plus évidentes concernent les projets de tunnels ferroviaires alpins (Lyon – Turin et Brenner) et pyrénéens (Traversée centrale des Pyrénées). Néanmoins, les majorations pourront aussi intervenir dans le futur pour la réalisation de projets en zones montagneuses dans les nouveaux Etats membres (Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie).

## Les droits régulateurs

Contrairement aux possibilités de majoration, les droits régulateurs offrent plus de libertés aux Etats membres. Ces droits régulateurs ne sont pas liés à la directive amendée, ils sont rattachés au principe de subsidiarité. Par conséquent, ils peuvent être librement conçus et mis en place par les Etats membres, sous réserve d'être conformes au Traité de l'UE. Ainsi, tout droit régulateur doit être non discriminant et proportionné.

Tandis que la directive 1999/62 mentionnait les droits régulateurs seulement comme un moyen pour combattre la congestion urbaine et interurbaine, la directive 2006/38 fournit un cadre d'application pour lutter contre les impacts environnementaux. La directive mentionne clairement les zones urbaines comme zone d'application possible des droits régulateurs. Cet exemple doit être considéré comme illustratif et non comme restrictif. Il est notamment évident que les RTE-R font partie des lieux d'application potentiels du dispositif. Une lettre explicative du commissaire Jacques Barrot stipule que ces droits peuvent être mis en place sur toutes les routes, réseau RTE-R compris. Ce point peut également se déduire de l'article 7/11 qui indique que les majorations peuvent être appliquées indépendamment des droits régulateurs. Ainsi, les droits régulateurs peuvent également être développés sur les routes du réseau RTE-R en zones montagneuses.

Cette clause sur les droits régulateurs confère aux Etats membres un nouvel instrument pour lutter contre les impacts environnementaux dans des zones souffrant de problèmes écologiques particuliers.

## Utilisation des recettes

La nouvelle directive établit clairement que les Etats membres sont libres de déterminer comment seront utilisées les recettes perçues. Une recommandation est toutefois faite : les recettes devraient être employées pour développer le système de transport dans sa globalité. La directive n'exige aucune affectation particulière, les Etats membres sont libres de procéder comme ils le souhaitent.

La directive 1999/62 n'est pas plus explicite quant à l'utilisation des recettes. Elle mentionne seulement qu'une part des recettes peut être utilisée pour financer des mesures de protection de l'environnement, ou le rééquilibrage modal... Rien n'est dit sur l'affectation que la plus grosse part des recettes. Implicitement, l'idée est que la majeure partie des fonds devrait être employée pour la construction des routes. Quoi qu'il en soit, cela est déjà le cas si le système couvre seulement les coûts de construction et de fonctionnement. Les systèmes de péages traditionnels des autoroutes procèdent déjà ainsi.

Les Etats membres devraient plutôt saisir cette opportunité pour faire un meilleur usage des recettes.

## Systèmes de contrôle et d'application

La directive amendée demande aux Etats membres de mettre en place des systèmes de contrôle adéquats et de définir le régime des sanctions applicables afin de décourager les usagers de toute fraude. Les Etats membres n'ont pas seulement l'opportunité mais aussi la responsabilité de s'assurer que le système de taxation est correctement appliqué et qu'aucun usager non autorisé évite le paiement des taxes.

La mise en place de contrôles et de pénalités adéquats est une pré-condition de base pour tout système, pour assurer son acceptabilité et son efficacité. Tous les Etats membres devraient tirer avantage de cette disposition.

## Annexe 2 : Les opportunités de la directive Eurovignette amendée, dans les zones sensibles de montagne

### Introduction

En décembre 2005, le Parlement européen acceptait une proposition de compromis émanant de la présidence du Royaume-Uni et du Conseil, amendant la directive 1999/62.

Ce texte fut officiellement entériné par le Conseil des ministres des transports le 27 mars 2006. La directive amendée ouvre de nouvelles possibilités de taxation. Certains éléments nouveaux concernent spécifiquement les zones sensibles de montagne. En présentant sa proposition, la Commission européenne visait notamment à définir un nouvel instrument pour remplacer le système des « éco-points » mis en place en Autriche. Cet instrument devait également pouvoir être utilisé dans d'autres zones montagneuses fragiles. Parce que les passages routiers dans les zones montagneuses sont topographiquement limités, ils sont extrêmement fréquentés. Dans ces territoires, les personnes, les animaux, la nature et les paysages souffrent de façon disproportionnée des émissions du transport routier.

Le chapitre qui suit analyse les opportunités qu'offre la directive amendée, pour les administrations et les populations de ces zones sensibles de montagnes.

### Une taxe basée sur la distance parcourue comme la meilleure option

Dans son article amendé 7.1, la nouvelle directive autorise les Etats membres à maintenir ou à introduire des péages/droits d'usage sur le réseau RTE-R. Les péages doivent être basés sur la distance parcourue et le type du véhicule (article 2b) tandis que les droits d'usage donne aux usagers le droit d'utiliser l'infrastructure pendant une certaine période (article 2c). Cela signifie que les Etats membres continuent de pouvoir choisir librement entre un système basé sur la distance parcourue ou un droit d'accès pendant une période donnée. Ils sont même libres de n'appliquer aucun péage/droit d'usage.

#### Article 2

**"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

**"droit d'usage"**: une somme déterminée dont le paiement donne droit à l'utilisation, par un véhicule, pendant une durée donnée, des infrastructures visées à l'article 7, paragraphe 1

**"véhicule"**: un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules articulés exclusivement prévu ou utilisé pour le transport par route de marchandises, et d'un poids total en charge autorisé de plus de 3,5 tonnes

#### Article 7

Les Etats membres peuvent maintenir ou introduire des péages et/ou 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 Etats membres d'appliquer dans le respect du Traité, des péages et/ou droits d'usage sur les routes qui ne font pas partie du réseau transeuropéen, et 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 droits d'usages sur ces routes ne constitue pas une discrimination envers le trafic international et qu'elle n'entraîne pas des distorsions de concurrence entre les opérateurs.

A partir de ces options, seul un péage basé sur la distance parcourue, tel que défini dans l'article 2b, est juste pour les usagers et constitue une incitation pour une utilisation plus efficace des poids lourds, de manière à réduire les impacts négatifs du transport routier. La directive amendée autorise les Etats membres à prélever des taxes sur le réseau routier transeuropéen mais aussi sur les autres routes. La directive laisse également libre les Etats membres de taxer les autres types de véhicules, même ceux qui n'entrent pas dans le cadre de la directive (article 2d), selon le principe de subsidiarité.

#### **Article 7**

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 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.

#### **Article 2**

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) ;
- des infrastructures ou de l'amélioration des infrastructures (y compris les réparations structurelles importantes) achevées au maximum 30 ans avant le 10 juin 2008, pour les systèmes de péages qui sont déjà en place le 10 juin 2008, ou achevées au maximum 30 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 :

- un Etat 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 tout autre acte juridique ayant un effet équivalent, qui entre en vigueur avant le 10 juin 2008 ;
- Un Etat 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 30 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 tels que par exemple, la protection contre la contamination des sols.

a)ter : « Coûts de financements » : les intérêts sur les emprunts et/ou le rendement de toute prise de participation des actionnaires.

a) quater : « Réparations structurelles importantes » : les réparations structurelles, à l'exclusion des réparations dont ne profitent plus actuellement les usagers de la route, par exemple, lorsque les réparations ont été remplacées par de nouvelles couches de roulement ou d'autres travaux de construction.

Les Etats membres peuvent inclure dans les péages les coûts de construction et d'exploitation, de maintenance et de développement du réseau (article 7.9). Les coûts de construction sont précisément définis dans l'article 2(a). Ils peuvent notamment inclure les coûts de toute nouvelle infrastructure construite au cours des 30 dernières années, voire même avant sous certaines conditions.

Les coûts externes sur les dégâts en matière de santé et d'environnement, les accidents et la congestion, ne peuvent pas être inclus dans les péages.

Le péage basé sur la distance parcourue devrait devenir l'instrument de référence en matière de taxation routière en Europe. Il ne devrait pas se limiter aux seules zones montagneuses sensibles, étant donné que la distance dans ces zones est souvent trop limitée pour pouvoir influencer vraiment les volumes et les impacts du trafic.

### **Différentiation des taxes selon le taux d'émission des véhicules.**

La directive amendée autorise les Etats membres à faire varier les péages selon la catégorie d'émission des véhicules (Euro-classe), le niveau de rejet de particules PM et de NOx, mais aussi en fonction du moment de la journée et de la saison (article 7.10). Dans la même catégorie (nombre d'essieux), le véhicule le plus polluant peut être taxé deux fois plus que le véhicule le plus propre. L'utilisation des infrastructures pendant les heures de pointe pourra aussi coûter deux fois plus que pendant les heures creuses (toujours pour une même catégorie de véhicules). Cela signifie qu'avant de différencier le montant des péages en fonction des émissions atmosphériques, de l'heure de passage et de la saison, les Etats membres peuvent aussi faire varier les péages selon leur catégorie (nombre d'essieux et poids maximal en charge autorisé).

#### **Article 7**

10. a) Sans préjudice des péages moyens pondérés visés au paragraphe 9, les Etats membres peuvent faire varier les taux de péages à des fins telles que la lutte contre les dommages causés à l'environnement, la résorption de la congestion, la réduction au minimum des dommages aux infrastructures, l'optimisation de l'utilisation des infrastructures concernées ou la promotion de la sécurité routière, pour autant qu'une telle variation :

- Soit proportionnelle à l'objectif poursuivi
- soit transparente et non discriminante, notamment en ce qui concerne la nationalité du transporteur, le pays ou le lieu de résidence du transporteur ou d'immatriculation du véhicule et l'origine ou la destination du transport.
- ne soit pas destiné à générer des recettes de péage supplémentaires, toute augmentation imprévue des recettes (conduisant à des péages moyens pondérés non conformes au paragraphe 9. étant compensée par une modification de la structure de la variation qui doit être effectuée dans les deux ans suivant la fin de l'exercice au cours duquel les recettes supplémentaires ont été générées.
- respecte les plafonds de flexibilité définis au point b).

### **Article 7 (suite)**

b). Sous réserve des conditions prévues au point a), les taux de péage peuvent varier en fonction :

- de la classe d'émission EURO, telle qu'établie à l'annexe 0, y compris les niveaux de particules PM et d'oxyde d'azote, pour autant que le péage à acquitter ne soit pas supérieur de plus de 100% au péage imposé aux véhicules équivalents qui respectent les normes d'émission les plus strictes, et/ou
- du moment de la journée, du type de jour ou de la saison, pour autant que :
  - o le péage à acquitter ne soit pas supérieur de plus de 100% au péage correspondant au moment de la journée, au type de jour ou à la saison les moins chers, ou
  - o lorsque la période la moins chère est exonérée, la pénalité prévue pour le moment de la journée, le type de jour ou la saison les plus chers n'excède pas 50% du niveau de péage qui serait normalement applicable au véhicule concerné.

Un Etat membre peut néanmoins déroger à cette obligation dans les cas où :

- la cohérence des systèmes de péage sur son territoire s'en trouverait gravement compromise ;
- l'introduction d'une telle différenciation ne serait pas techniquement applicable aux systèmes de péage concernés ;
- les dispositions conduiraient à détourner les véhicules les plus polluants du réseau routier transeuropéen, ce qui engendrerait des conséquences néfastes en terme de sécurité routière et de santé publique.

De telles dérogations en la matière doivent être notifiées à la Commission.

### **Annexe IV**

#### Détermination indicative des classes de véhicules

Les classes de véhicules sont définies au moyen du tableau ci-dessous :

Les véhicules sont classés dans les sous catégories 0, I, II, ou III en fonction des dommages qu'ils occasionnent au revêtement routier, par ordre croissant (la classe III est donc celle qui endommage le plus les infrastructures). Les dommages augmentent exponentiellement avec l'accroissement de la charge par essieu.

Tous les véhicules à moteur et ensemble de véhicules d'un poids total en charge autorisé inférieur à 7,5 tonnes font partie de la classe dommage 0.

### **Les péages appliqués aux tunnels et aux ponts pour prendre en considération les coûts plus élevés dans les zones montagneuses**

La directive amendée, tout comme la directive 1999/62, n'autorise pas l'application simultanée de droit d'usage et de péage. Toutefois, l'article 7.3 autorise les Etats membres appliquant un droit d'usage à prélever également des péages pour l'utilisation de ponts, de tunnels et de cols de montagne.

**Article 7**

Pour une catégorie donnée de véhicules, les péages et les droits de passages ne sont pas perçus cumulativement pour l'utilisation d'un même tronçon de route. Toutefois, les Etats membres peuvent également appliquer les péages sur des réseaux où des droits d'usage sont perçus, pour l'utilisation de ponts, de tunnels et de cols de montagne.

Cette disposition ne s'applique pas dans le cas le plus pertinent : lorsque dans une zone de montagne, un Etat membre applique sur son territoire un péage et non un droit d'usage. Cette question demeure posée, étant donné qu'il est possible de prélever différents niveaux de péage sur des parties différentes du réseau sur la base de leurs coûts différents.

La directive amendée ne prévoit pas la possibilité de différencier les taxes selon le type d'infrastructure ou la zone géographique (...). Toutefois, l'article 7.1 autorise l'application de ces taxes seulement sur le réseau routier transeuropéen, ce qui constitue déjà une différenciation géographique.

L'article 7a ne fournit pas non plus de réponse claire à cette question. Le coût pris compte dans le calcul du péage « se rapporte au réseau pour lequel les péages sont perçus » : cela n'autorise pas ni n'interdit de diviser le réseau national en plusieurs segments et de calculer leurs coûts et leurs péages séparément.

**Article 7a**

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.

Les systèmes qui existent déjà n'apportent pas non plus de réponse sur ce point. Les systèmes de péage traditionnels fondés sur des concessions définissent les niveaux de péages en fonction des coûts de la section du réseau en question. Ainsi, les concessionnaires dans les zones montagneuses ont des coûts plus élevés qu'ailleurs. Par voie de conséquence, le péage pour utiliser le tunnel du Mont Blanc est considérablement plus élevé par rapport aux péages moyens des autres autoroutes françaises ou italiennes.

En 2004, l'Autriche est passé d'un système de droits d'usage à un système de péages sur toutes ses autoroutes. Ce nouveau système n'est pas basé sur des contrats de concession. L'Autriche prélève depuis plusieurs années des péages pour l'utilisation des tunnels et des cols montagneux. Suite à la mise en place du système dénommé « LKW-Maut », l'Autriche continue de percevoir des péages spécifiques (sondermauten) pour les liaisons situées dans des zones montagneuses. Ces péages spéciaux ont été contestés. La Commission européenne avait initié un recours auprès des tribunaux, mais elle a abandonné ses poursuites à la suite de l'adoption de la nouvelle directive Eurovignette.

Les conclusions à tirer de ces exemples et du cadre juridique incertain sont les suivantes :

- la perception de différents péages sur différentes sections du réseau n'est pas exclue, tant que les coûts des péages peuvent être justifiés dans le cadre de l'article 7.9 ;
- il devrait être possible de prélever des péages plus élevés pour l'utilisation de tunnels, de ponts et de cols de montagne, par rapport au reste du réseau ;
- Cela semble plus acceptable dans le cas d'autoroutes fonctionnant avec des concessions que dans d'autres cas ;

- Le système ne devra pas être discriminant et il devra tenir compte des principes généraux du Traité.

### **Des majorations pour financer les projets prioritaires des RTE-T dans les zones montagneuses**

La directive amendée introduit un nouvel instrument : la possibilité de prélever des majorations supplémentaires. Une longue liste de conditions est toutefois indiquée pour cette disposition (article 7.11) :

- les sections de route doivent faire l'objet d'une forte congestion ou les véhicules utilisant cette route doivent causer des dommages environnementaux significatifs ;
- les recettes doivent être investies dans le financement de projets prioritaires du réseau des RTE-T, tels que définis dans les orientations communautaires de 2004 ;
- Ces projets doivent se situer sur le même corridor que la section routière où la majoration est appliquée ;
- la majoration ne doit pas résulter d'un traitement injuste du trafic commercial.
- La majoration maximale est en règle générale de 15% par rapport au péage moyen, sauf dans les cas de projets transfrontaliers où elle peut s'élever jusqu'à 25%.

#### **Article 7**

Sans préjudice de l'article 9, paragraphes 1 et 1 bis, dans des cas exceptionnels d'infrastructures situées dans des régions montagneuses et après notification à la Commission, une majoration peut être appliquée aux péages sur des tronçons routiers spécifiques :

- qui connaissent de graves problèmes de congestion entravant la libre circulation des véhicules, ou ;
- dont l'utilisation par les véhicules provoque d'importants dommages environnementaux ;

à condition que :

- les recettes générées par la majoration soient investies dans des projets prioritaires d'intérêt européen recensés à l'annexe III de la décision no 884/2004/CE, qui contribuent directement à atténuer la congestion ou les dommages environnementaux en question et sont situés dans le même corridor que le tronçon routier sur lequel la majoration est appliquée,
- la majoration, qui peut être appliquée à des péages pouvant varier conformément au paragraphe 10, ne dépasse pas 15 % du péage moyen pondéré, calculé conformément au paragraphe 9, sauf lorsque les recettes générées sont investies dans des tronçons transfrontaliers de projets prioritaires d'intérêt européen concernant des infrastructures dans des régions montagneuses, auquel cas la majoration ne peut excéder 25 % des péages moyens pondérés,
- l'application de la majoration n'entraîne pas un traitement inéquitable du trafic commercial par rapport aux autres usagers de la route,
- des plans financiers pour les infrastructures pour lesquelles la majoration est appliquée et une analyse coûts-bénéfices pour le nouveau projet d'infrastructure soient présentés à la Commission avant l'application de la majoration,
- la période pendant laquelle la majoration est appliquée soit définie et limitée au préalable et soit cohérente, en terme de recettes escomptées, avec les plans financiers et l'analyse coûts-bénéfices qui ont été soumis.

Dans le cas de nouveaux projets transfrontaliers, l'application de cette disposition est soumise à l'accord des Etats membres concernés.

Lorsque la Commission reçoit les plans financiers d'un État membre qui envisage d'appliquer une majoration, elle communique ces informations aux membres du comité visé à l'article 9 quater, paragraphe 1. Si la Commission considère que la majoration envisagée ne répond pas aux conditions fixées dans le présent paragraphe, ou que la majoration envisagée aura des répercussions négatives sur le développement économique de régions périphériques, elle peut rejeter les plans de tarification soumis par l'État membre concerné ou exiger la modification de ceux-ci, conformément à la procédure visée à l'article 9 quater, paragraphe 2.

Une telle liste de pré-conditions à remplir avant même de pouvoir mettre en place des majorations constitue un cadre assez prohibitif. Les applications les plus évidentes sont en fait la liaison du Brenner entre l'Autriche et l'Italie et celle du Fréjus entre la France et l'Italie. Sur ces deux liaisons, on retrouve des projets prioritaires ferroviaires des RTE-T et aussi des passages importants pour le transport routier à travers les Alpes.

Des majorations pourront également être prélevées afin de collecter des recettes pour la traversée centrale des Pyrénées. Cependant, cette liaison est dotée d'une assez faible capacité de transport et la plupart des échanges entre la péninsule ibérique et l'Europe passent par les passages routiers situés le long des côtes à l'ouest et à l'est des Pyrénées.

La directive ne définit pas clairement la signification de l'expression « le même corridor ». Par conséquent, il n'est pas évident que les majorations puissent être prélevées le long des côtes pour financer la traversée centrale des Pyrénées. La même question se pose pour les liaisons alpines. Dans les deux cas, il y a des passages parallèles : le Tauern en Autriche et le Montgenèvre, le Mont Blanc voire les routes de la côte méditerranéenne entre la France et l'Italie. Dans le cadre de la gestion globale des transports, l'application de majorations sur les routes parallèles fait sens, afin d'éviter le détournement du trafic sur des passages moins chers.

### Les droits régulateurs

L'article 9 de la directive amendée contient une liste de taxes ou de droits que les Etats membres pourraient mettre en œuvre, dans le cadre du principe de subsidiarité. Dans le cas des zones sensibles, urbaines comme montagneuses, l'article 9.1a autorise la mise en place de droits régulateurs afin de lutter contre la congestion et les dommages environnementaux.

#### Article 9

1 bis. La présente directive ne fait pas obstacle à l'application non discriminatoire par les États membres:

- de droits régulateurs destinés spécifiquement à combattre la congestion du trafic liée à une période de la journée et à un lieu précis ;
- de droits régulateurs destinés à combattre les impacts environnementaux, notamment la dégradation de la qualité de l'air perçus sur tout axe routier, notamment dans les zones urbaines, y compris sur les routes du réseau routier transeuropéen traversant une zone urbaine.

Bien que le texte mentionne explicitement les zones urbaines, les droits régulateurs peuvent tout à fait également être appliqués dans des zones montagneuses. Les zones urbaines sont simplement citées à titre d'exemple, étant donné qu'elles connaissent souvent un fort taux de congestion et

des problèmes environnementaux. En effet, le commissaire européen aux transports, Jacques Barrot, et le directeur en charge des transports de la DG TREN, ont confirmé au cours des négociations sur la directive amendée, que la partie pertinente de ce texte était bien : « sur tout axe routier ». La même déduction peut être faite pour les impacts environnementaux : le texte indique « la dégradation de la qualité de l'air », mais des droits régulateurs pourraient tout à fait être mis en place pour lutter contre d'autres dommages environnementaux, comme par exemple le bruit.

La directive amendée ne présente aucune d'explication complémentaire sur les modalités de mise en place des droits régulateurs. Cela relève des Etats membres, qui se doivent seulement de respecter les règles générales du Traité de l'UE. Quoi qu'il en soit, l'application de droits régulateurs sur les principales liaisons du trafic européen de marchandises, dans les zones montagneuses, ne devrait pas rester sans controverse et sera probablement tranchée par une décision de la Cour. Cependant, le Traité et plusieurs décisions de la Cour de justice des communautés européennes reconnaissent la possibilité de réduire la libre circulation des marchandises sous certaines conditions, parmi lesquelles on retrouve la protection de l'environnement et de la santé des citoyens.

L'application de droits régulateurs dans des zones montagneuses sensibles semble faisable, mais cela nécessite une mise en œuvre qui respecte scrupuleusement les règles générales du Traité.

### **La différenciation entre le trafic local et le trafic de transit**

Les zones de montagne sensibles sont également souvent éloignées, avec un périmètre d'activité économique limité en comparaison avec la moyenne du pays concerné. Dans de telles zones, le tourisme est un secteur économique clé et l'acheminement des marchandises est important, non seulement pour les habitants, mais aussi pour alimenter le tourisme. Dans ce contexte, le transport local et le transport de l'import/export ont une fonction et une importance totalement différentes par rapport au « trafic de transit » qui traverse le territoire sans contribuer à son développement économique.

La différenciation entre le trafic local et le trafic de transit est cependant très limitée si l'on s'en tient aux principes généraux de l'UE. En outre, la directive amendée contient deux considérants qui soulignent les limites d'une telle différenciation. Le considérant 8 autorise à ne soumettre à des péages que des sections du réseau mais de manière à ce que le trafic non local ne fasse pas l'objet de mesures discriminantes. Cela s'adresse directement aux Etats membres qui souhaiteraient prélever des taxes seulement sur les sections très fréquentées par des usagers non nationaux, comme cela est le cas sur les principaux axes situés en zones montagneuses et sur lesquels les poids lourds circulent.

Le considérant 16 revient sur les instruments de péage employés par les Etats non membres. Ces pays ne devront pas adopter des mesures discriminatoires envers le trafic de transit. Ce considérant rappelle les règles générales du Traité, comme indiquées ci-dessous :

#### **Considérant 8**

Pour des raisons liées à la rentabilité de la mise en œuvre des systèmes de péage, l'ensemble de l'infrastructure à laquelle le péage s'applique peut ne pas être nécessairement soumise à des restrictions d'accès permettant soumise à des restrictions d'accès permettant d'exercer un contrôle sur les péages perçus. Les Etats membres peuvent décider de mettre en œuvre la présente directive en utilisant des péages uniquement à un point particulier de l'infrastructure à laquelle le péage se rapporte. Cette mesure ne devrait pas être discriminante à l'égard du trafic non local.

**Considérant 16**

Afin d'empêcher que le trafic ne soit détourné en raisons de régimes différents entre les Etats membres et les pays tiers, la Commission devrait s'efforcer de garantir que, lors de la négociation d'accords internationaux, les pays tiers ne prennent aucune mesure susceptible d'avoir un effet discriminatoire sur le trafic de transit, par exemple un système de droits de transit négociables.

Etant donné leur nature différente, l'exigence de non discrimination entre le trafic local et le trafic non local n'est pas entièrement applicable. Par conséquent, il existe une possibilité de différenciation des droits de péage. Toutefois, une nationalité différente, qu'elle concerne le véhicule ou la provenance/la destination des marchandises, ne constitue pas, à elle seule, un critère permettant d'identifier un « type différent » de trafic.

**Les principes généraux à considérer**

Les principes généraux de l'UE sont présentés dans le Traité de Nice. Un des grands objectifs de l'UE est l'établissement d'un marché unique, autorisant la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services (Article 14).

Sous le titre de « libre circulation des marchandises », le Traité décrit ce que les Etats membres sont interdits de faire dans le cadre de l'application du principe de libre circulation des marchandises ; Il s'agit surtout de mettre en place des droits de douanes et des restrictions quantitatives sur les importations et les exportations. Toutefois, l'article 30 autorise les restrictions dans le cadre de mesures de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux.

Cette disposition ouvre la possibilité d'introduire des restrictions pour des raisons environnementales ou de santé publique.

Sous le titre de « politique commune des transports », toute mesure de discrimination sur la base de la provenance ou de la destination des marchandises, est interdite.

*Extraits du Traité de Nice*

**Article 14**

1. La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 15 et 26, de l'article 47, paragraphe 2, et des articles 49, 80, 93 et 95 et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.
2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité.
3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, définit les orientations et les conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés.

**Article 23 : LA LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES**

1. La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

2. Les dispositions de l'article 25 et du chapitre 2 du présent titre s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres, ainsi qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres.

#### **Article 25 : L'UNION DOUANIÈRE**

Les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal.

#### **Article 28 : L'INTERDICTION DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES**

Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

#### **Article 29**

Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

#### **Article 30**

Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres