Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

21 mars 2019*

« Manquement d'État – Transport – Directive 96/53/CE – Trafic international – Véhicules conformes aux valeurs limites concernant les poids et dimensions spécifiés dans cette directive – Usage de tels véhicules, immatriculés ou mis en circulation dans un État membre, sur le territoire d'un autre État membre – Système d'autorisation spéciale – Articles 3 et 7 – Acte d'adhésion de 2003 – Dispositions transitoires – Annexe XII, point 8, paragraphe 3 »

Dans l'affaire C-127/17,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 10 mars 2017,

Commission européenne, représentée par M^me^ J. Hottiaux et M. W. Mölls, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République de Pologne, représentée par M. B. Majczyna ainsi que par M^mes^ M. Kamejsza-Kozłowska et J. Sawicka, en qualité d'agents, assistés de M. J. Waszkiewicz, expert,

partie défenderesse,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de la septième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, M^me^ K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos, E. Juhász et C. Vajda (rapporteur), juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 juin 2018,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 2018,

rend le présent

* Langue de procédure : le polonais.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en imposant aux entreprises de transport l'obligation d'être en possession d'autorisations spéciales pour pouvoir circuler sur certaines routes publiques, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 3 et 7 de la directive 96/53/CE du Conseil, du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international (JO 1996, L 235, p. 59), telle que modifiée par la directive (UE) 2015/719 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2015 (JO 2015, L 115, p. 1) (ci-après la « directive 96/53 »), lues en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

L'acte d'adhésion

2 L'article 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 2003, L 236, p. 33, ci-après l'« acte d'adhésion de 2003 »), dispose :

« Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte. »

3 L'article 10 de l'acte d'adhésion de 2003 est libellé comme suit :

« L'application des traités originaires et des actes pris par les institutions fait l'objet, à titre transitoire, des dispositions dérogatoires prévues par le présent acte. »

4 Aux termes de l'article 24 de cet acte d'adhésion :

« Les mesures énumérées dans la liste figurant aux annexes V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII et XIV du présent acte sont applicables en ce qui concerne les nouveaux États membres dans les conditions définies par lesdites annexes. »

5 L'annexe XII de dudit acte d'adhésion est intitulée « Liste visée à l'article 24 de l'acte d'adhésion : Pologne ». Le point 8 de cette annexe, intitulé « Politique de transports », contient un paragraphe 3, qui déclare applicable la directive 96/53 dans les termes suivants :

« 31996 L 0053 : Directive [96/53], modifiée en dernier lieu par :

– 32002 L 0007 : Directive 2002/7/CE du Parlement européen et du Conseil du [18 février 2002] [JO L 2002, L 67, p. 47].

Par dérogation à l'article 3, paragraphe [1], de la directive [96/53], les véhicules conformes aux valeurs limites spécifiées au point 3.4 de l'annexe I de ladite directive ne peuvent utiliser les portions non modernisées du réseau routier polonais jusqu'au 31 décembre 2010 que s'ils sont conformes aux

valeurs limites fixées en Pologne pour le poids par essieu. À compter de la date d'adhésion, aucune restriction ne pourra être imposée à l'utilisation, par des véhicules conformes aux exigences de la directive [96/53], des axes de transit principaux visés à l'annexe I 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 L 1996, L 288, p. 1)].

La Pologne doit respecter le calendrier fixé dans les tableaux ci-dessous pour la modernisation de son réseau routier principal, comme figurant à l'annexe I de la décision [n° 1692/96]. Tout investissement d'infrastructure supposant l'utilisation de fonds provenant du budget de [l'Union] servira à construire/moderniser les axes routiers de sorte qu'ils puissent supporter une charge par essieu de 11,5 [t].

Parallèlement à l'achèvement de la modernisation, l'accès au réseau routier polonais, y compris le réseau figurant à l'annexe I de la décision [n° 1692/96], sera progressivement ouvert aux véhicules en trafic international conformes aux valeurs limites visées à la directive. Aux fins de chargement et de déchargement, dans la mesure des possibilités techniques, l'utilisation des parties non modernisées du réseau routier secondaire doit être autorisée pendant toute la période transitoire.

[...] »

6 Le calendrier pour la modernisation du réseau routier principal polonais visé au point 8, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe XII de l'acte d'adhésion de 2003 est fixé dans huit tableaux, couvrant la période allant du 1er janvier 2004 au 1er janvier 2011.

La directive 96/53

7 La directive 96/53 établit des normes communes relatives aux poids et aux dimensions des véhicules routiers utilitaires utilisés en trafic international ainsi que des normes communes relatives aux dimensions de tels véhicules utilisés en trafic national.

8 Les considérants 3 à 5, 7, 11 et 12 de cette directive énoncent :

« (3) [...] les différences de normes en vigueur dans les États membres en ce qui concerne les poids et les dimensions des véhicules routiers utilitaires pourraient avoir un effet préjudiciable sur les conditions de concurrence et constituer un obstacle à la circulation entre États membres ;

(4) [...] en vertu du principe de subsidiarité, il convient de prendre des mesures au niveau communautaire afin de supprimer un tel obstacle ;

(5) [...] les normes susmentionnées sont le reflet d'un équilibre entre l'utilisation rationnelle et économique des véhicules routiers utilitaires et les exigences d'entretien de l'infrastructure, de sécurité routière et de protection de l'environnement et du cadre de vie ;

[...]

(7) [...] des conditions techniques complémentaires connexes aux poids et dimensions des véhicules peuvent s'appliquer aux véhicules utilitaires immatriculés ou mis en circulation dans un État membre ; [...] ces conditions ne doivent pas constituer un obstacle à la circulation des véhicules utilitaires entre les États membres ;

[...]

(11) [...] dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, le champ d'application de la présente directive devrait être étendu au transport national dans la mesure où il concerne des caractéristiques qui ont des effets importants sur les conditions de concurrence dans le secteur des transports, et notamment sur les valeurs relatives à la longueur et à la largeur maximales autorisées des véhicules et des ensembles de véhicules destinés au transport de marchandises ;

(12) [...] en ce qui concerne les autres caractéristiques des véhicules, les États membres sont autorisés à appliquer sur leur territoire des valeurs différentes de celles prévues dans la présente directive uniquement pour les véhicules utilisés en trafic national ».

9 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 96/53 :

« La présente directive s'applique :

a) aux dimensions des véhicules à moteur des catégories M2 et M3 et de leurs remorques de catégorie 0 et des véhicules à moteur des catégories N2 et N3 et de leurs remorques de catégorie 03 et 04, tels qu'ils sont définis à l'annexe II de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil[, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) (JO 2007, L 263, p. 1)] ;

b) aux poids et à certaines autres caractéristiques des véhicules définis au point a) et spécifiés à l'annexe I point 2 de la présente directive. »

10 L'article 2 de la directive 96/53 dispose :

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

[...]

– "poids maximal autorisé" : le poids maximal pour l'utilisation en trafic international d'un véhicule chargé,

– "poids maximal autorisé par essieu" : le poids maximal pour l'utilisation en trafic international d'un essieu ou d'un groupe d'essieux chargé,

– "charge indivisible" : la charge qui ne peut, aux fins du transport par route, être divisée en deux ou plusieurs chargements sans frais ou risque de dommage inconsidéré et qui ne peut, du fait de ses dimensions ou masses, être transportée par un véhicule à moteur, une remorque, un train routier ou un véhicule articulé qui réponde à tous égards aux dispositions de la présente directive,

[...] »

11 L'article 3, paragraphe 1, de cette directive prévoit :

« Un État membre ne peut refuser ou interdire l'usage sur son territoire :

– en trafic international, de véhicules immatriculés ou mis en circulation dans tout autre État membre pour des raisons concernant les poids et les dimensions,

– en trafic national, de véhicules immatriculés ou mis en circulation dans tout autre État membre pour des raisons concernant les dimensions,

si ces véhicules sont conformes aux valeurs limites spécifiées à l'annexe I.

Cette disposition est applicable nonobstant le fait que :

a) lesdits véhicules ne sont pas conformes aux dispositions de la législation de cet État membre concernant certaines caractéristiques de poids et de dimensions non visées à l'annexe I ;

b) l'autorité compétente de l'État membre dans lequel les véhicules sont immatriculés ou mis en circulation a autorisé des limites non visées à l'article 4 paragraphe 1 dépassant celles qui sont fixées à l'annexe I. »

12 L'article 7 de ladite directive est libellé comme suit :

« La présente directive ne fait pas obstacle à l'application des dispositions en vigueur dans chaque État membre en matière de circulation routière permettant de limiter les poids et/ou les dimensions des véhicules sur certaines routes ou certains ouvrages d'art, quel que soit l'État d'immatriculation ou de mise en circulation de ces véhicules.

Il est possible, notamment, d'imposer des restrictions au niveau local concernant les dimensions maximales et/ou les poids maximaux autorisés des véhicules qui peuvent être utilisés dans des zones ou sur des routes spécifiées, lorsque l'infrastructure n'est pas adaptée pour les véhicules longs et lourds, telles que les centres des villes, les petits villages ou les lieux présentant un intérêt naturel particulier. »

13 L'annexe I de la directive 96/53 est intitulée « Poids et dimensions maximaux et caractéristiques connexes des véhicules ».

14 Le point 3 de cette annexe est intitulé « Poids maximal autorisé par essieu des véhicules visés à l'article 1er paragraphe 1 point b) (en tonnes) ». Les points 3.1 et 3.4 précisent :

« [...]

3.1.	*Essieux simples*Essieu non moteur simple	10 t

[...]

3.4.	*Essieu moteur*	
3.4.1.	Essieu moteur des véhicules visés aux points 2.2.1 et 2.2.2	11,5 t
3.4.2.	Essieu moteur des véhicules visés aux points 2.2.3, 2.2.4, 2.3 et 2.4	11,5 t

[...] »

La décision nº 1692/96

15 La décision nº 1692/96 a été remplacée par la décision nº 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2010, sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO 2010, L 204, p. 1), cette dernière ayant été remplacée par le règlement (UE) nº 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision nº 661/2010 (JO 2013, L 348, p. 1).

16 La décision nº 1692/96 prévoyait à son article 2, intitulé « Objectifs » :

« 1. Le réseau transeuropéen de transport est mis en place progressivement à l'horizon 2010, à l'échelle communautaire, en intégrant des réseaux d'infrastructure de transports terrestre, maritime et aérien, conformément aux schémas décrits sur les cartes figurant à l'annexe I et/ou aux spécifications prévues à l'annexe II.

2. Le réseau doit :

a) assurer, dans un espace sans frontières intérieures, une mobilité durable des personnes et des biens, dans les meilleures conditions sociales et de sécurité possibles, tout en concourant à la réalisation des objectifs communautaires, notamment en matière d'environnement et de concurrence, ainsi que contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale ;

[...] »

Le droit polonais

17 L'article 41 de l'ustawa o drogach publicznych (loi relative aux routes publiques, Dz. U. nº 14, position 60), du 21 mars 1985, dans sa version pertinente aux fins de la présente procédure (ci-après la « loi relative aux routes publiques »), énonce :

« 1. Est autorisé sur les routes publiques le trafic des véhicules d'un poids autorisé par essieu moteur simple de 11,5 t, sous réserve des paragraphes 2 et 3.

2. Le Minister właściwy do spraw transportu [ministre des Transports, Pologne] dresse, par voie réglementaire, la liste :

1) des routes nationales et régionales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 10 t,

2) des routes nationales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 8 t

compte tenu de la nécessité de protéger les routes et d'assurer le transit.

3. Les routes régionales autres que celles définies conformément au paragraphe 2, point 1, les routes de district et les routes communales constituent un réseau routier sur lequel peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 8 t. »

18 Sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, de la loi relative aux routes publiques, le Minister Infrastruktury i Rozwoju (ministre des Infrastructures et du Développement, Pologne) a pris, le 13 mai 2015, le rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (règlement relatif à la liste des routes nationales et régionales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 10 t et à la liste des routes nationales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 8 t (Dz. U. de 2015, position 802, ci-après le « règlement du 13 mai 2015 »).

19 L'article 2, point 35a, de la prawo o ruchu drogowym (loi sur la circulation routière, Dz. U. nº 98, position 602), dans sa version pertinente aux fins de la présente procédure (ci-après la « loi sur la circulation routière »), définit un véhicule non normé comme un véhicule ou un ensemble de

véhicules dont les poids par essieu avec ou sans chargement sont plus élevés que ceux autorisés et prévus pour une route donnée par les dispositions relatives aux routes publiques, ou dont les dimensions ou le poids total réel avec ou sans chargement sont plus élevés que ceux autorisés et prévus par les dispositions de cette loi.

20 L'article 2, point 35b, de la loi sur la circulation routière définit une charge indivisible comme étant une charge qui ne peut être divisée en deux ou plusieurs chargements sans frais ou risques de dommages inconsidérés.

21 L'article 64, paragraphes 1 à 3, de cette loi énonce :

« 1. Les véhicules non normés sont autorisés à circuler sous réserve du respect des conditions suivantes :

1) l'obtention d'une autorisation de circulation pour véhicules non normés de la catégorie correspondante, délivrée par l'autorité compétente par voie de décision administrative [...]

2) le respect des conditions de circulation fixées dans l'autorisation visée au point 1 ;

3) la conduite du véhicule non normé par un pilote lorsque le véhicule dépasse au moins l'une des dimensions suivantes :
   a) longueur : 23 m ;
   b) largeur : 3,2 m ;
   c) hauteur : 4,5 m ;
   d) poids réel total : 60 t ;

4) une vigilance particulière de la part du conducteur du véhicule non normé.

2. Le transport, par véhicule non normé, de charges autres qu'indivisibles est interdit, exception faite des véhicules non normés autorisés à circuler au titre d'une autorisation de catégorie I ou II.

3. Les dimensions, le poids et les poids par essieu des véhicules non normés autorisés à circuler au titre d'une autorisation des catégories I à VII ainsi que les routes sur lesquelles ces véhicules sont admis à la circulation sont précisés dans le tableau de l'annexe 1 de la présente loi. »

22 Les articles 64a à 64d de ladite loi définissent, pour chacune des sept catégories de véhicules non normés, la procédure relative au dépôt d'une demande d'autorisation ainsi que celle relative à sa délivrance. L'article 64f, paragraphe 1, de la même loi fixe, pour chaque catégorie, le plafond de la redevance due pour la délivrance de l'autorisation.

23 À la section 4 de la loi sur la circulation routière, les articles 140aa et suivants prévoient des amendes frappant les véhicules non normés circulant sans autorisation ou en violation des conditions définies dans l'autorisation délivrée.

La procédure précontentieuse

24 À la suite de plaintes déposées par des entreprises de transport exerçant leur activité sur le territoire polonais et du recueil d'informations auprès de la République de Pologne dans le cadre d'une procédure « EU Pilot », la Commission a adressé, le 30 avril 2015, à cet État membre, une lettre de mise en demeure.

25 Par cette lettre, la Commission a attiré l'attention de la République de Pologne sur le fait que certaines dispositions de sa législation n'étaient pas conformes aux obligations qui lui incombaient, d'une part, en vertu de l'article 3 de la directive 96/53, au motif que près de 97 % du réseau routier polonais était fermé à la circulation de véhicules respectant les limites de poids fixées aux points 3.1 et/ou 3.4 de l'annexe I de cette directive, ainsi que, d'autre part, en vertu de l'article 7 de ladite directive, dès lors que cet État membre avait invoqué les dérogations prévues à cette disposition sans avoir justifié les raisons pour lesquelles 97 % du réseau routier polonais pouvait en bénéficier.

26 En outre, par sa lettre de mise en demeure, la Commission a remis en cause le régime spécial d'autorisation permettant aux véhicules respectant les limitations de poids fixées aux points 3.1 et/ou 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 de circuler sur des infrastructures habituellement fermées à ces véhicules.

27 La République de Pologne a, par une lettre du 29 juin 2015, répondu à la lettre de mise en demeure en contestant les griefs soulevés par la Commission.

28 Considérant que cette réponse de la République de Pologne du 29 juin 2015 était insatisfaisante, la Commission a émis, le 26 février 2016, un avis motivé dans lequel elle a soutenu que la République de Pologne violait les obligations qui lui incombaient, en vertu des dispositions combinées des articles 3 et 7 de la directive 96/53, en limitant la circulation des véhicules à moteur dont le poids maximal par essieu moteur simple est de 11,5 t aux routes constituant une partie du réseau transeuropéen de transport et à certaines autres routes nationales ainsi qu'en soumettant la circulation de ces véhicules sur d'autres routes publiques à un régime d'autorisation spéciale.

29 La République de Pologne a présenté à la Commission, le 26 avril 2016, une demande de prolongation du délai de réponse à cet avis motivé, laquelle a été rejetée par la Commission, au motif qu'elle ne contenait pas d'informations concrètes sur les modifications législatives envisagées afin de mettre un terme à l'infraction reprochée.

30 Dans sa réponse du 30 août 2016 audit avis motivé, la République de Pologne a informé la Commission de ses efforts pour, principalement, élargir le réseau des routes publiques sur lequel était autorisée la circulation des véhicules d'un poids par essieu moteur simple de 11,5 t ainsi que pour modifier les dispositions législatives et réglementaires applicables, visant à réduire le nombre de tronçons des routes nationales et régionales soumises aux limitations de poids des véhicules. La République de Pologne a précisé que ces modifications devaient entrer en vigueur aux mois de mai 2017 et de février 2018.

31 N'étant pas convaincue de la conformité au droit de l'Union des modifications annoncées et n'acceptant pas le délai dans lequel devaient intervenir les modifications normatives envisagées, la Commission a décidé de saisir, en vertu de l'article 258, deuxième alinéa, TFUE, la Cour du présent recours.

Sur le recours

32 À l'appui de son recours, la Commission invoque un grief unique par lequel elle reproche à la République de Pologne d'avoir manqué à ses obligations résultant des dispositions combinées des articles 3 et 7 de la directive 96/53, lues en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de celle-ci, en soumettant, en particulier, la circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t, sur un nombre excessif de routes publiques, à un régime d'autorisation spéciale.

33 Cette institution soutient que la limitation de l'accès aux routes publiques des véhicules et de leurs remorques, visés par la directive 96/53 et respectant le poids maximal autorisé par essieu, à savoir 10 t pour l'essieu non moteur et 11,5 t pour l'essieu moteur, résulte de la combinaison de deux facteurs.

Ceux-ci tiendraient, premièrement, à l'ouverture au trafic de véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t des seules routes faisant partie du réseau transeuropéen de transport et de certaines autres routes nationales, résultant de l'article 41, paragraphes 2 et 3, de la loi relative aux routes publiques, et, deuxièmement, à l'obligation de détenir une autorisation spéciale permettant de circuler sur d'autres routes, conformément aux articles 64 et suivants de la loi sur la circulation routière.

34 Il convient d'apprécier ces deux facteurs successivement.

Sur la limitation du trafic international aux seules routes du réseau transeuropéen de transport et à certaines routes nationales

35 La Commission soutient que la limitation en trafic international, résultant du droit polonais, de l'accès aux routes publiques des véhicules et de leurs remorques, visés par la directive 96/53, qui respectent les limites de poids par essieu fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de cette directive, est contraire aux dispositions combinées des articles 3 et 7 de ladite directive, lues en combinaison avec ces points 3.1 et 3.4. Elle rejette, en outre, la position de la République de Pologne, selon laquelle une telle limitation peut être fondée sur les dispositions transitoires prévues à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003.

36 Il convient d'apprécier cette première partie du grief de la Commission à la lumière des dispositions précitées de la directive 96/53 et de l'annexe XII de l'acte d'adhésion de 2003.

Sur la violation alléguée de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/53

– Argumentation des parties

37 La Commission soutient que la limitation, en trafic international, de l'accès des véhicules dont le poids maximal par essieu non moteur simple ou par essieu moteur est conforme aux valeurs limites fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53, aux seules routes du réseau transeuropéen de transport et à certaines routes nationales, prévue par la législation polonaise, est contraire à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/53, qui fixe un régime de libre circulation de ces véhicules.

38 À cet égard, elle fait valoir, en premier lieu, que, si l'article 41, paragraphe 1, de la loi relative aux routes publiques autorise la circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t sur toutes les routes publiques, l'article 41, paragraphes 2 et 3, de cette loi introduit des dérogations qui vident ledit article 41, paragraphe 1, de sa substance.

39 En effet, en vertu des dérogations figurant audit article 41, paragraphes 2 et 3, la circulation sur les routes nationales et régionales figurant sur une liste à arrêter par le ministre des Transports serait limitée aux véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 10 t ou de 8 t, et la circulation sur les autres routes régionales, les routes de district et les routes communales serait limitée aux véhicules d'un poids autorisé par essieu simple de 8 t. La Commission souligne que les listes visées à l'article 41, paragraphe 2, de ladite loi ont été arrêtées et figurent dans le règlement du 13 mai 2015.

40 Or, ces dérogations aboutiraient à l'exclusion de près de 97 % du réseau routier des véhicules respectant le poids maximal, tel que fixé à l'annexe I de la directive 96/53, de 10 t pour l'essieu non moteur et de 11,5 t pour l'essieu moteur.

41 En deuxième lieu, la Commission conteste l'argument de la République de Pologne selon lequel seules les routes sur lesquelles se concentre le trafic international, à savoir le trafic transfrontalier sur le réseau de transport routier transeuropéen, relèvent des exigences fixées par la directive 96/53.

42 Cette institution fait valoir, d'une part, que des tronçons de routes permettant d'accéder à des villes importantes, concernées par le transport international et spécialement par le chargement et le déchargement, peuvent se situer en dehors des routes nationales et du réseau transeuropéen de transport, alors que ces tronçons ne sont pas librement accessibles.

43 D'autre part, la Commission relève que, contrairement à ce que soutient la République de Pologne, aucune restriction aux exigences fixées à l'article 3 de la directive 96/53 ne figure dans cette directive, conformément aux objectifs qu'elle vise depuis son entrée en vigueur, et que son champ d'application n'a pas été modifié après la création du réseau transeuropéen de transport par la décision nº 1692/96, quand bien même celle-ci participe au même objectif, consistant à faciliter la circulation des marchandises. Elle précise que, si l'article 2 de cette directive ne comporte pas de définition du trafic international, les considérants 3 et 7 de ladite directive, qui font référence à la circulation entre les États membres, lus à la lumière du considérant 12 de celle-ci, indiquent qu'il convient d'interpréter cette notion comme concernant toute circulation transfrontalière, sans considération du type de routes. Toute autre interprétation viderait de son sens l'article 7 de la directive 96/53.

44 En troisième lieu, s'agissant des arguments de la République de Pologne tirés de l'état de l'infrastructure routière, la Commission souligne que, si la directive 96/53 n'impose aucune obligation de reconstruire toutes les routes publiques, les États membres doivent néanmoins respecter les critères énoncés aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de celle-ci.

45 Cette institution ajoute que la République de Pologne ne peut se dispenser de respecter les normes adoptées dans la directive 96/53, relatives au poids maximal autorisé par essieu, en invoquant la recherche de l'équilibre visé au considérant 5 de celle-ci, alors que ces normes résultent de cet équilibre.

46 La République de Pologne considère que la première partie du grief de la Commission est fondée sur une interprétation erronée de l'article 3 de la directive 96/53.

47 La République de Pologne soutient, à titre principal, que la Commission estime à tort que la notion de « trafic international » vise l'ensemble du réseau routier des États membres, alors qu'elle ne se réfère qu'au trafic transfrontalier et aux routes sur lesquelles il est concentré. Elle fait valoir que l'interprétation extensive, par la Commission, de la notion de « trafic international », qui conduit à ouvrir n'importe quelle route des États membres, même locale, aux véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t ne résulte d'aucune disposition, ni d'aucun considérant de la directive 96/53, non plus que de débats en vue de la modification de celle-ci. Selon cet État membre, cette interprétation viderait de son sens l'article 3, paragraphe 1, second tiret, de cette directive, qui limite le trafic national en raison des dimensions des véhicules, et elle aboutirait à une discrimination à rebours touchant les véhicules immatriculés ou mis en circulation dans l'État membre concerné.

48 La République de Pologne invoque également l'obligation d'interpréter la directive 96/53 en cohérence avec la décision nº 1692/96, dont les objectifs sont convergents, ces deux instruments étant devenus contraignants concomitamment, lors de son adhésion à l'Union.

49 La République de Pologne en déduit qu'elle n'enfreint pas l'article 3 de la directive 96/53 en dérogeant au principe général de libre circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t pour l'utilisation de certaines routes nationales et locales, telles que les routes régionales, de district et communales. Les choix qu'elle a opérés viseraient à atteindre l'objectif énoncé au considérant 5 de cette directive. Elle aurait ainsi recherché un équilibre entre l'utilisation rationnelle et économique des véhicules routiers utilitaires et les exigences d'entretien de l'infrastructure, de sécurité routière ainsi que de protection de l'environnement et du cadre de vie.

– Appréciation de la Cour

50 Il convient de rappeler que, conformément à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, un État membre ne peut refuser ou interdire l'usage sur son territoire, en trafic international, de véhicules immatriculés ou mis en circulation dans tout autre État membre pour des raisons concernant les poids et les dimensions, si ces véhicules sont conformes aux valeurs limites spécifiées à l'annexe I de la directive 96/53. Selon les points 3.1 et 3.4 de cette annexe, le poids maximal autorisé par essieu des véhicules concernés est fixé à 10 t par essieu simple ou essieu non moteur simple et à 11,5 t par essieu moteur.

51 S'agissant, plus particulièrement, de la notion de « trafic international », figurant à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, sur l'interprétation de laquelle les parties sont en désaccord, en l'absence de toute définition de celle-ci dans ladite directive, cette notion doit être interprétée à la lumière de son sens habituel dans le langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel elle est utilisée et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, par analogie, arrêt du 20 septembre 2018, Carrefour Hypermarchés e.a., C-510/16, EU:C:2018:751, point 28 ainsi que jurisprudence citée).

52 Selon son sens habituel, la notion de « trafic international » vise toute circulation de véhicules sur le territoire d'au moins deux pays différents. Sans autre précision, elle est dépourvue de connotation évoquant une infrastructure routière précise sur laquelle se concentre ce trafic.

53 Cette interprétation est corroborée par le contexte dans lequel cette notion est utilisée et par l'objectif poursuivi au premier tiret de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/53. En effet, le second tiret de cet article 3, paragraphe 1, qui vise la notion de « trafic national », ne contient non plus aucune précision concernant une éventuelle infrastructure routière sur laquelle devrait se limiter un tel trafic national.

54 Quant à l'objectif de la directive 96/53, il convient de rappeler que l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de cette directive vise, ainsi qu'il ressort des considérants 3 et 4 de ladite directive, à éliminer les différences de normes en vigueur dans les États membres en ce qui concerne les poids et les dimensions des véhicules routiers utilitaires, qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur les conditions de concurrence et constituer un obstacle à la circulation entre États membres. Il ressort, par ailleurs, du considérant 7 de la même directive que des conditions techniques complémentaires peuvent s'appliquer aux véhicules utilitaires immatriculés ou mis en circulation dans un État membre, dès lors que ces conditions ne constituent pas un obstacle à la circulation des véhicules utilitaires entre États membres. Il y a lieu de relever que, dans le préambule de la directive 96/53, aucune distinction n'est opérée, quant à cet objectif, selon le type de routes sur lequel a lieu la circulation entre États membres.

55 Si les normes communes relatives au poids maximal par essieu des véhicules utilitaires, fixées par la directive 96/53, s'appliquaient seulement sur certaines routes publiques des États membres, même si ces dernières étaient celles qui sont susceptibles de générer un trafic international, l'objectif de cette directive, qui consiste à éliminer les obstacles à la circulation des véhicules utilitaires entre États membres, risquerait d'être méconnu.

56 En effet, l'interprétation suggérée par la République de Pologne aurait pour conséquence que, dès qu'un véhicule utilitaire circulant sur le territoire d'au moins deux États membres quitte le réseau transeuropéen de transport ou les routes nationales les plus importantes d'un État membre, le trafic, jusqu'alors international, perdrait ce caractère. Il s'ensuivrait que les normes communes fixées par la directive 96/53 au sujet, notamment, des poids maximaux par essieu des véhicules utilitaires cesseraient de s'appliquer audit véhicule. Une telle interprétation, au lieu de promouvoir l'objectif consistant à faciliter la circulation des véhicules utilitaires entre États membres, conduirait au maintien des entraves à cette circulation.

57 La République de Pologne ne saurait invoquer, au soutien de son interprétation de la notion de « trafic international » figurant à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, le considérant 5 de cette directive, lequel énonce que les normes communes fixées par ladite directive sont le reflet d'un équilibre entre l'utilisation rationnelle et économique des véhicules routiers utilitaires et les exigences d'entretien de l'infrastructure, de sécurité routière et de protection de l'environnement et du cadre de vie. En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 78 de ses conclusions, la directive 96/53 cherche à atteindre cet équilibre, notamment, par la fixation des valeurs limites en ce qui concerne les poids et les dimensions des véhicules utilitaires, telles que précisées à l'annexe I de la directive 96/53.

58 Cette interprétation de la notion de « trafic international » figurant à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, en ce sens que cette notion s'applique sans distinction entre les types de routes concernés, ne saurait être remise en cause par les trois arguments que la République de Pologne tire du contexte législatif dans lequel s'insère cette disposition.

59 Premièrement, elle fait valoir que cette directive doit être interprétée en cohérence avec la décision nº 1692/96. Deuxièmement, elle relève que l'interprétation visée au point précédent viderait de son contenu l'article 3, paragraphe 1, second tiret, de la directive 96/53. Troisièmement, elle allègue que cette interprétation impliquerait une discrimination à rebours touchant les véhicules immatriculés ou mis en circulation dans l'État membre concerné.

60 S'agissant du premier de ces arguments, s'il est vrai que tant la directive 96/53 que la décision nº 1692/96 contribuent au bon fonctionnement du marché intérieur, cette décision, qui vise à développer le réseau transeuropéen de transport, n'a pas pour objet de limiter le champ d'application de cette directive, qui vise, quant à elle, à faciliter la circulation des véhicules routiers dans l'Union, par la fixation des normes communes autorisées relatives aux dimensions et aux poids de ces véhicules. Dans ces conditions, et à défaut de toute référence, dans la directive 96/53, à la décision nº 1692/96 ou à la notion de « réseau transeuropéen de transport », la notion de « trafic international », figurant à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, ne saurait être interprétée comme étant limitée à la circulation entre États membres qui se concentre sur le réseau transeuropéen de transport.

61 S'agissant du deuxième argument invoqué par la République de Pologne, il est indéniable que l'article 3, paragraphe 1, second tiret, de la directive 96/53, à la différence de l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de cette directive, n'exige pas des États membres qu'ils appliquent, en trafic national, les normes communes fixées par ladite directive, relatives au poids maximal autorisé par essieu pour la circulation des véhicules immatriculés ou mis en circulation dans tout autre État membre. Toutefois, une interprétation de la notion de « trafic international » en ce sens qu'elle s'applique sans distinction selon les routes sur lesquelles ce trafic a lieu n'aurait pas pour conséquence de vider de son contenu l'article 3, paragraphe 1, second tiret, de la directive 96/53, cette disposition étant d'application lorsque tant le point de départ que le point de destination du trafic se trouvent dans le même État membre, sans qu'une distinction soit opérée selon les routes empruntées, en permettant ainsi, dans ce cas, à un État membre de limiter le trafic national pour des raisons concernant les poids des véhicules.

62 S'agissant du troisième argument invoqué par la République de Pologne, tiré d'une discrimination à rebours, il convient de relever que, si les États membres sont autorisés, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, premier et second tirets, de la directive 96/53, lu en combinaison avec le considérant 12 de celle-ci, à appliquer, pour les véhicules utilisés en trafic national, sur leur territoire des valeurs différentes de celles prévues par cette directive pour le trafic international, en ce qui concerne le poids maximal autorisé par essieu, cet article ne leur impose pas cette différence de traitement. En outre, il résulte du considérant 11 de ladite directive que la distinction opérée selon qu'il s'agit de « trafic international » ou de « trafic national » est justifiée par les différences dans les effets que chacune des

caractéristiques visées audit article 3, paragraphe 1, premier et second tirets, est susceptible de produire sur les conditions de concurrence dans le secteur du transport, dans le cadre de la réalisation du marché intérieur.

63 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient d'apprécier, à la lumière des éléments d'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, tels qu'ils résultent des points 50 à 56 du présent arrêt, le bien-fondé de la première partie du grief de la Commission.

64 Il convient de relever que, si, certes, l'article 41, paragraphe 1, de la loi relative aux routes publiques autorise le trafic des véhicules respectant le poids maximal par essieu moteur de 11,5 t, cette règle est toutefois soumise à plusieurs limitations, lesquelles figurent à l'article 41, paragraphes 2 et 3, de cette loi.

65 Ainsi, d'une part, il ressort de l'article 41, paragraphe 2, de ladite loi que le ministre des Transports dresse, conformément au point 1 de cette disposition, la liste des routes nationales et régionales sur lesquelles les véhicules d'un poids maximal par « essieu simple » de 10 t peuvent circuler et, conformément au point 2 de ladite disposition, la liste des routes nationales sur lesquelles les véhicules d'un poids maximal par « essieu simple » de 8 t peuvent circuler.

66 Dans ce contexte, il convient de préciser que les limitations visées audit article 41, paragraphe 2, concernent, ainsi que la République de Pologne l'a confirmé dans sa réponse à une question de la Cour, tant l'essieu moteur que l'essieu non moteur d'un véhicule. Il y a lieu également de relever que les listes visées à cet article 41, paragraphe 2, ont été arrêtées et figurent dans le règlement du 13 mai 2015.

67 D'autre part, il ressort de l'article 41, paragraphe 3, de la loi relative aux routes publiques que, sur les routes régionales autres que celles définies conformément à l'article 41, paragraphe 2, point 1, de cette loi ainsi que sur les routes de district et sur les routes communales, seuls les véhicules d'un poids maximal par « essieu simple » de 8 t peuvent circuler.

68 Il résulte ainsi de l'article 41 de la loi relative aux routes publiques que les véhicules respectant le poids maximal par essieu moteur de 11,5 t fixé au point 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 entrent dans le champ d'application de l'ensemble des limitations résultant de l'article 41, paragraphes 2 et 3, de cette loi, et que les véhicules respectant le poids maximal par essieu simple de 10 t entrent dans celui des limitations résultant de l'article 41, paragraphe 2, point 2, et paragraphe 3, de ladite loi.

69 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que les limitations à l'accès au réseau routier polonais des véhicules respectant les valeurs limites par essieu fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53, résultant du droit polonais, sont contraires à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de cette directive, lu en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de celle-ci.

Sur la violation alléguée de l'article 7 de la directive 96/53

– Argumentation des parties

70 La Commission soutient que les restrictions prévues à l'article 41, paragraphes 2 et 3, de la loi relative aux routes publiques sont fondées sur une interprétation erronée de l'article 7 de la directive 96/53, qui prévoit une exception au principe de libre circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t. Cette institution rappelle, tout d'abord, que la République de Pologne ne peut soutenir que la limitation en cause concerne des routes ne supportant aucun trafic international, au motif principal qu'aucun acte de l'Union ne prévoit une distinction entre ces routes et celles qui sont concernées par un tel trafic.

71 Cette institution précise, ensuite, que la seule dérogation possible au principe de libre circulation sur toutes les routes doit être fondée sur le caractère inadapté de celles-ci à la circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t. Les critères à prendre en considération devraient être la sécurité de ce trafic, la capacité portante des ouvrages d'art et l'intensité du trafic routier. Elle souligne, à cet égard, que l'article 7 de la directive 96/53, qui prévoit la faculté de déroger au principe de libre circulation « sur certaines routes ou certains ouvrages d'art », doit être interprété restrictivement. Dans ces conditions, des dérogations portant sur 97 % du réseau routier polonais ou, spécialement, sur la totalité des routes locales seraient sans fondement.

72 La Commission fait observer, enfin, que les restrictions d'accès à certaines routes publiques polonaises ne reposent pas sur des considérations tenant à leur état ou à celui de certains de leurs tronçons, ainsi qu'il résulte du système de délivrance d'autorisations de circulation illimitées.

73 La République de Pologne, qui répond à titre subsidiaire à cette partie du grief de la Commission, soutient que celle-ci découle d'une interprétation excessivement restrictive de l'article 7 de la directive 96/53, qui est contraire au libellé de celui-ci, dès lors que, d'une part, le champ d'application du premier alinéa de cet article 7 ne limite pas les restrictions qu'il prévoit au caractère inadapté des routes aux véhicules en cause, ainsi qu'à « des tronçons de route déterminés », et que, d'autre part, les cas visés au second alinéa de cet article 7 ne constituent que des exemples.

74 Cet État membre en déduit qu'il peut limiter la circulation non seulement sur des routes inadaptées au trafic de véhicules lourds, mais aussi sur des parties du réseau routier sur lesquelles, en raison de leur aménagement, le passage de tels véhicules serait dangereux ou encore en raison de l'existence de nombreux ponts, dont la faible capacité portante, dans des limites de charge de 20 t et de 30 t, a été ignorée par la Commission.

75 En outre, la République de Pologne considère que, s'agissant d'une petite partie des routes locales, qui ont déjà été adaptées pour le trafic des véhicules dont le poids autorisé par essieu moteur simple est de 11,5 t, la possibilité d'introduire des limitations relève de l'article 7, premier alinéa, de la directive 96/53, au motif qu'il n'y a aucun intérêt pratique à y permettre leur circulation, s'agissant généralement de tronçons qui ne sont pas liés au reste du système routier et qui ne peuvent assurer la fluidité du trafic.

76 Par ailleurs, la République de Pologne considère que la Commission ne peut affirmer que 97 % du réseau routier polonais est fermé à la circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t, sans tenir compte des caractéristiques de ce réseau. Cet État membre précise que les routes nationales, qui représentent 5 % des routes publiques, supportent jusqu'à 60 % du trafic. Les 95 % restants seraient des routes locales, dont 88 % seraient des routes de district et communales. Celles-ci seraient utilisées pour des besoins locaux et un tiers des routes publiques ne seraient pas goudronnées, ainsi qu'il ressortirait des statistiques officielles d'Eurostat citées par la Commission.

– Appréciation de la Cour

77 La Commission considère que l'argumentation de la République de Pologne, par laquelle cette dernière se prévaut, en substance, de la vétusté et du caractère inadapté de l'infrastructure routière pertinente afin de justifier les limitations imposées par le droit national à l'accès des véhicules respectant les valeurs limites fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 sur le fondement de l'article 7 de cette directive, est fondée sur une interprétation erronée de cet article 7.

78 Il convient de rappeler, à cet égard, que, conformément à l'article 7, premier alinéa, de la directive 96/53, cette dernière ne fait pas obstacle à l'application des dispositions en vigueur dans chaque État membre en matière de circulation routière permettant de limiter les poids et/ou les dimensions des véhicules sur certaines routes ou certains ouvrages d'art, quel que soit l'État d'immatriculation ou de mise en circulation de ces véhicules.

79 L'article 7, second alinéa, de cette directive mentionne des exemples dans lesquels les limitations visées à l'article 7, premier alinéa, de celle-ci peuvent être imposées. Il est ainsi possible, notamment, d'imposer des restrictions au niveau local en ce qui concerne les dimensions maximales et/ou les poids maximaux autorisés des véhicules qui peuvent être utilisés dans des zones ou sur des routes spécifiées, lorsque l'infrastructure n'est pas adaptée pour les véhicules longs et lourds, telles que les centres des villes, les petits villages ou les lieux présentant un intérêt naturel particulier.

80 Dans la mesure où l'article 7 de la directive 96/53 constitue une exception au principe de libre circulation des véhicules, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, il doit être interprété, ainsi que l'a souligné M. l'avocat général au point 79 de ses conclusions, de manière restrictive.

81 En outre, il y a lieu de relever, à l'instar de ce que M. l'avocat général a indiqué aux points 93 et 94 de ses conclusions, que la justification tirée du caractère inadapté de l'infrastructure routière est envisagée à l'article 7 de la directive 96/53, dans des situations particulières, illustrées par les différents exemples figurant au second alinéa de cet article.

82 Or, ainsi qu'il ressort de l'article 41, paragraphe 2, de la loi relative aux routes publiques, ce n'est que par exception, à condition qu'une route nationale polonaise figure sur les listes visées à cette disposition, que les véhicules respectant les limites de poids fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 peuvent librement circuler sur une telle route. De même, ce n'est que par exception, à condition qu'une route régionale polonaise figure sur ces listes, que les véhicules respectant la limite de poids fixée au point 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 peuvent librement circuler sur une telle route, dans la mesure où la circulation sur les autres routes, ne figurant pas sur lesdites listes, est exclue.

83 En outre, selon l'article 41, paragraphe 3, de ladite loi, sur l'ensemble des autres routes régionales ainsi que sur les routes de district et les routes communales, les véhicules qui respectent les limites de poids par essieu fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 sont soumis aux restrictions de circulation en cause.

84 Au demeurant, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 95 de ses conclusions, les restrictions d'accès aux routes publiques reposant sur l'article 41 de la même loi peuvent être levées par l'obtention d'une autorisation spéciale payante, avec pour seules limitations l'exclusion des charges divisibles ainsi qu'une limitation dans le temps et, partant, sans que l'état des routes concernées soit pris en considération.

85 Il y a lieu d'ajouter que, selon les indications figurant dans le dossier, les restrictions d'accès aux routes publiques reposant sur l'article 41 paraissent avoir une portée considérable et, partant, ne pas se limiter à « certaines » routes ou « certains » ouvrages d'art, comme l'exige l'article 7 de la directive 96/53. Selon les statistiques, portant sur l'année 2015, fournies par la République de Pologne dans le cadre de la procédure précontentieuse ou présentées par la Commission dans sa requête et qui n'ont pas été contestées par cet État membre, il apparaît que moins de 40 % du réseau routier constitué par les autoroutes et les routes nationales polonaises et moins de 4 % du réseau routier constitué par les autoroutes, les routes nationales et les routes régionales les plus importantes étaient, au cours de ladite année, accessibles, sans restriction, à la circulation des véhicules d'un poids maximal par essieu moteur de 11,5 t. Au demeurant, selon les éléments communiqués par la République de Pologne et relatifs à la situation constatée depuis l'entrée en vigueur du rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o

dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t (règlement du ministre des Infrastructures et de la Construction relatif à la liste des routes nationales et régionales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu moteur simple de 10 t et à la liste des routes nationales sur lesquelles peuvent circuler des véhicules d'un poids autorisé par essieu moteur simple de 8 t) du 21 avril 2017, à savoir à une date postérieure à la date pertinente aux fins de la présente procédure, seules 54,2 % des routes nationales polonaises étaient accessibles, sans limitation, aux véhicules d'un poids maximal par essieu moteur de 11,5 t.

86 Or, ces limitations à l'application de la règle fixée à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 96/53, qui ont, par leur ampleur et leur caractère général, des conséquences aussi étendues sur le principe de libre circulation des véhicules, ne sauraient être justifiées au titre de l'article 7 de cette directive, sous peine de voir l'exception résultant de cet article 7 primer la règle prescrite à l'article 3 de ladite directive.

87 Compte tenu des considérations qui précèdent, la République de Pologne ne saurait invoquer ledit article 7 pour justifier, par référence à un motif à caractère général tiré, en substance, de la vétusté et du caractère inadapté de l'infrastructure routière, des limitations s'appliquant par types de routes, résultant du droit polonais.

88 Par conséquent, les limitations à l'accès au réseau routier polonais des véhicules respectant les valeurs limites par essieu fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53, résultant du droit polonais, ne sauraient être justifiées sur la base de l'article 7 de la directive 96/53. Partant, et compte tenu également des considérations figurant au point 69 du présent arrêt, il y a lieu de constater que ces limitations sont contraires aux dispositions combinées des articles 3 et 7 de cette directive, lues en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de celle-ci.

Sur la possibilité d'invoquer les dispositions transitoires prévues à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003

– Argumentation des parties

89 La Commission conteste l'argument de la République de Pologne tiré de l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003, au motif que le deuxième alinéa de cette disposition exigeait clairement une adaptation au trafic international des routes autres que celles du réseau transeuropéen de transport au 31 décembre 2010, sans qu'il y ait lieu d'attendre la progression de la modernisation du réseau routier national, contrairement à ce qui avait été admis pendant la période transitoire.

90 À titre complémentaire, cette institution indique que, à partir de l'année 2004, plusieurs milliers de kilomètres de routes autres que les routes nationales ou celles du réseau transeuropéen de transport ont été modernisés dans le cadre du programme national de reconstruction des routes locales, un grand nombre d'entre elles ayant été financées par des fonds européens. Or, aucune de ces routes locales n'aurait été ouverte à la circulation des véhicules respectant le poids maximal par essieu moteur de 11,5 t, sans qu'une distinction ait été établie selon le degré de modernisation desdites routes. Elle estime, également, que la circulation étant néanmoins possible sous réserve de l'obtention d'une autorisation payante, le moyen invoqué en défense, tiré de la modernisation en cours du réseau routier, est non fondé.

91 La République de Pologne invoque, à titre subsidiaire, les dispositions transitoires figurant à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003, qui réglementent les questions liées à la mise en œuvre de la directive 96/53 et de la décision nº 1692/96. En particulier, il résulterait des

troisième et quatrième alinéas de ce point 8, paragraphe 3, qu'aucun délai ne lui était imposé pour adapter des routes autres que celles du réseau transeuropéen de transport au niveau maximal de capacité portante.

92 Cet État membre souligne, d'une part, que, conformément au point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, de cette annexe, l'ouverture progressive du réseau routier aux véhicules en trafic international devait intervenir parallèlement à l'achèvement du processus de modernisation de ces routes. Il ne partage pas l'avis de la Commission selon lequel cette interprétation serait contraire aux dispositions de la deuxième phrase de ce point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, prévoyant l'autorisation de l'utilisation des parties non modernisées du réseau secondaire aux fins de chargement et de déchargement, pendant toute la période transitoire, au motif qu'il s'agit d'une exception à un principe.

93 D'autre part, la République de Pologne conteste l'argument de la Commission selon lequel son interprétation des dispositions transitoires conduirait à accepter que l'ouverture du réseau routier polonais, conformément à la directive 96/53, n'intervienne pas avant plusieurs décennies. Elle fait valoir que les efforts de modernisation doivent porter sur les routes goudronnées et que, à la suite de ceux déjà déployés, 54,2 % des routes nationales sont ouvertes à la circulation des véhicules en cause.

94 À cet égard, cet État membre rappelle, tout d'abord, qu'environ 91 % de ses routes publiques ont été construites avant son adhésion à l'Union, la circulation étant alors limitée aux véhicules dont le poids par essieu simple ne dépassait pas 10 t pour les routes nationales et 8 t pour les autres routes, et que la législation polonaise a été modifiée par la suite afin de respecter les obligations découlant du droit de l'Union.

95 Ensuite, la République de Pologne rappelle les caractéristiques de son réseau routier, telles que résumées au point 76 du présent arrêt.

96 Enfin, cet État membre fait part des efforts constants qu'il a déployés depuis son adhésion à l'Union pour ouvrir de nouvelles routes nationales, en tenant compte des besoins du trafic international ainsi que de l'environnement, et il évoque la charge financière considérable, à long terme, que représenterait l'adaptation, exceptionnelle dans un État membre de l'Union, de tout son réseau routier à la circulation des véhicules dont le poids maximal par essieu moteur est de 11,5 t.

– Appréciation de la Cour

97 Par son argumentation, la République de Pologne se prévaut des dispositions transitoires prévues à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003, qui lui permettraient d'ouvrir au trafic international ses routes autres que celles du réseau transeuropéen de transport au fur et à mesure de l'achèvement du processus de modernisation de ces routes, sans pour autant fixer un quelconque délai à cet égard, afin de justifier les limitations imposées par le droit national à l'accès des véhicules respectant les valeurs limites fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53.

98 Il y a lieu de rappeler que l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, deuxième alinéa, de l'acte d'adhésion de 2003 prévoit, par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/53, que les véhicules conformes aux valeurs limites spécifiées au point 3.4 de l'annexe I de cette directive ne peuvent utiliser les portions non modernisées du réseau routier polonais que s'ils sont conformes aux valeurs limites définies, en Pologne, pour les poids par essieu, et elle fixe comme échéance à cette dérogation la date du 31 décembre 2010, qui précède de plus de quatre ans la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

99 En ce qui concerne la modernisation de son réseau routier principal, la République de Pologne devait respecter, ainsi qu'il résulte de l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'acte d'adhésion de 2003, un calendrier fixé dans huit tableaux, couvrant la période allant du 1er janvier 2004 au 1er janvier 2011.

100 Sans fixer un calendrier similaire pour les routes qui ne font pas partie de ce réseau routier principal, l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, de cet acte d'adhésion prévoit, à sa première phrase, que, parallèlement à l'achèvement de la modernisation, l'accès au réseau routier polonais, y compris le réseau figurant à l'annexe I de la décision nº 1692/96, sera progressivement ouvert aux véhicules en trafic international conformes aux valeurs limites visées par la directive 96/53. La seconde phrase de cette annexe XII, point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, prévoit que, aux fins de chargement et de déchargement, dans la mesure des possibilités techniques, l'utilisation des parties non modernisées du réseau routier secondaire doit être autorisée pendant toute la période transitoire.

101 Il résulte d'une lecture combinée des deuxième et quatrième alinéas de l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003 que la justification tirée de la modernisation du réseau routier polonais ne pouvait être invoquée par la République de Pologne pour imposer une restriction à l'accès à son réseau routier des véhicules respectant les valeurs limites spécifiées au point 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53, fondée sur les limites de poids par essieu fixées par le droit national, que pendant la durée de la période transitoire, et cela dans certaines limites.

102 En effet, les termes « parallèlement à l'achèvement de la modernisation », figurant à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, de l'acte d'adhésion de 2003, ne sauraient être lus de manière isolée, mais doivent l'être comme fixant les circonstances dans lesquelles la dérogation au respect de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 96/53, figurant à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, deuxième alinéa, de cet acte d'adhésion, cesse de s'appliquer. Partant, l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, quatrième alinéa, dudit acte d'adhésion ne saurait être interprétée comme s'appliquant au-delà de la date d'échéance de la dérogation fixée à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, deuxième alinéa, du même acte d'adhésion, à savoir le 31 décembre 2010.

103 Cette interprétation de l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003 est corroborée par le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit. Il résulte, en effet, des articles 2 et 10 de cet acte d'adhésion que ce dernier est fondé sur le principe de l'application immédiate et intégrale des dispositions du droit de l'Union aux nouveaux États membres et que ce n'est qu'à titre transitoire que des dérogations prévues expressément par les dispositions transitoires sont admises (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, Commission/Pologne, C-385/08, non publié, EU:C:2010:801, point 54 et jurisprudence citée). Partant, il ne saurait être admis que le régime dérogatoire que l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, dudit acte d'adhésion prévoit a, à défaut de disposition expresse en ce sens, vocation à perdurer.

104 Cette lecture est également confirmée par la finalité de l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003, qui, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, visait à aménager la période allant de la date d'adhésion de la République de Pologne à l'Union au 31 décembre 2010, afin que le principe fixé par la directive 96/53 puisse être respecté après cette date, cette finalité ayant, par ailleurs, justifié que des fonds européens soient affectés à sa réalisation.

105 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter l'argumentation de la République de Pologne fondée sur les dispositions transitoires prévues à l'annexe XII, point 8, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de 2003.

106 Eu égard aux considérations qui précèdent et, en particulier, aux points 69 et 88 du présent arrêt, il y a lieu d'accueillir la première partie du grief de la Commission, relative à la limitation du trafic international aux seules routes du réseau transeuropéen de transport et à certaines routes nationales.

Sur l'exigence relative à la possession d'une autorisation spéciale de circuler sur d'autres routes

Argumentation des parties

107 La Commission fait valoir que le régime d'interdiction de circulation sous réserve de l'obtention d'une autorisation est contraire à la directive 96/53 en ce qu'il limite et entrave la liberté de circulation des véhicules.

108 Cette institution fait observer que, selon le régime restrictif auquel sont soumises les routes régionales, de district ou communales, des autorisations doivent, en vertu de l'article 64, paragraphes 1 et 3, de la loi sur la circulation routière, être sollicitées, pour chacune d'entre elles, auprès de plusieurs autorités pour un seul trajet. Elle considère que, en l'absence d'un guichet unique et en raison des délais d'obtention de l'autorisation requise ainsi que des tarifs fixés, le système mis en place se révèle coûteux, chronophage et de nature à créer une discrimination indirecte en défaveur des transporteurs non-résidents et en provenance des États membres autres que la République de Pologne. Ladite institution précise que, conformément à l'article 64, paragraphe 2, de la loi sur la circulation routière, les autorisations relevant de la catégorie IV, qui permettent aux véhicules dont le poids par essieu moteur est de 11,5 t de circuler sur les routes nationales, ne peuvent servir en cas de transport de charges divisibles, alors que celles-ci constituent la majeure partie des chargements transportés par la route. Ainsi, le travail des entreprises de transport serait complexifié par l'obligation d'utiliser un nombre plus important de camions. Elle invoque également une grave restriction à la libre prestation de services routiers.

109 La Commission soutient que l'argument de la République de Pologne selon lequel ce régime d'autorisation n'est pas contraire à la directive 96/53, dès lors qu'il est appliqué sans restriction ou discrimination et avec bienveillance, est non seulement inopérant en raison du principe de libre circulation énoncé par cette directive, mais aussi révélateur de ce que la protection de l'infrastructure routière et le contrôle du nombre de véhicules qui y circulent ne sont pas de nature à justifier le système institué par le législateur polonais.

110 De plus, la Commission estime que le fait, relevé par la République de Pologne, que les autorisations en cause sont délivrées de façon non discriminatoire à tous les transporteurs est sans incidence sur le caractère restrictif de ces autorisations et sur la violation des dispositions de la directive 96/53.

111 La Commission ajoute qu'il ne peut être soutenu par la République de Pologne que l'obligation d'obtenir une autorisation vise à inciter les transporteurs à circuler sur des routes parallèles, mieux adaptées au trafic des camions, cette justification étant contraire à l'article 3 de ladite directive.

112 Par ailleurs, cette institution fait observer, d'une part, à titre d'exemple, que, en ce qui concerne la route nationale DK 92 entre Berlin (Allemagne) et Varsovie (Pologne), cet objectif a été atteint par un autre moyen, à savoir par la perception d'une redevance sur les camions, qui est, contrairement au régime d'autorisation, un mode de gestion raisonnable du trafic. D'autre part, elle rappelle que, sur certaines routes, pour accéder aux lieux de chargement et de déchargement des marchandises, il n'existe pas d'autre solution que l'obtention d'une autorisation.

113 La République de Pologne a répondu aux arguments de la Commission tirés de l'exigence relative à la possession d'une autorisation spéciale de circuler sur des routes autres que les routes du réseau transeuropéen de transport et certaines autres routes nationales.

114 Partant du principe que la restriction apportée à l'utilisation du réseau routier n'est pas contraire à l'article 3 de la directive 96/53, cet État membre indique que c'est précisément grâce à la contribution financière à la maintenance des routes dégradées par les véhicules lourds qui y circulent, prévue aux

articles 64 et suivants de la loi sur la circulation routière, qu'est assurée à long terme la libre circulation des véhicules dont la charge à l'essieu n'est pas adaptée aux possibilités techniques offertes par les routes concernées.

115 À cet égard, la République de Pologne relève que la Commission a présenté le système d'autorisation en cause de manière partiellement inexacte et elle précise que les autorisations sont délivrées par le gestionnaire du réseau routier, en ce qui concerne les autorisations de catégorie I, ou par le directeur général des routes nationales et des autoroutes, s'agissant des autorisations de catégorie IV relatives aux routes nationales concernées. Les autorisations de catégorie I seraient délivrées au transporteur, selon la demande présentée, pour une durée d'un mois, de six mois ou de douze mois, sans indication des véhicules concernés. Chaque autorisation serait délivrée dans un délai maximal de sept jours ouvrables à compter du jour du dépôt de la demande. Les mêmes règles s'appliqueraient aux autorisations de catégorie IV, ces dernières pouvant toutefois être également délivrées pour une durée de vingt-quatre mois, et cela dans un délai maximal de trois jours ouvrables à compter du jour de dépôt de la demande.

116 Selon la République de Pologne, afin de garantir aux intéressés une sécurité juridique, le montant maximal de la redevance prévue à l'article 64f, paragraphe 1, de la loi sur la circulation routière pour les autorisations de catégorie I a été fixé à 240 zlotys polonais (PLN) (environ 55 euros), tandis que, pour les autorisations de catégorie IV, il s'élève à 3 600 PLN (environ 850 euros). Toutefois, le montant réel de la redevance, fixé par le règlement du ministre des Transports, de la Construction et de l'Économie maritime concernant le montant de la redevance due pour l'autorisation de circulation des véhicules hors normes, différerait selon la durée de chaque autorisation. En conséquence, selon ce barème inchangé depuis l'année 2012, l'autorisation la moins onéreuse, de catégorie I, valable douze mois, coûterait 200 PLN (environ 47 euros), tandis que l'autorisation de catégorie IV, valable douze mois, coûterait 2 000 PLN (environ 470 euros) et celle valable vingt-quatre mois coûterait 3 000 PLN (environ 705 euros).

117 La République de Pologne conclut sur ce point, dans son mémoire en défense, en indiquant qu'elle ne partage pas l'analyse de la Commission selon laquelle ce système est coûteux et chronophage, dès lors qu'il serait transparent et faciliterait le déplacement des transporteurs sur l'ensemble du réseau. Elle réfute, en outre, la position de la Commission selon laquelle une interdiction de circuler est encourue en cas de défaut d'autorisation, dès lors qu'il serait possible de choisir la route sur laquelle s'effectuera le transport international.

118 Dans son mémoire en duplique, cet État membre invoque l'irrecevabilité, en raison de leur caractère nouveau, des moyens tirés d'une discrimination indirecte à l'égard des transporteurs en provenance d'autres États membres et d'une restriction à la libre prestation de services routiers, invoqués par la Commission dans ses observations en réplique. Ledit État membre ajoute que, en tout état de cause, ces moyens sont non fondés, dès lors que les demandes d'autorisation peuvent être obtenues facilement via un site Internet, qu'elles sont délivrées pour une période déterminée, indépendamment du nombre d'opérations de transport, et que leur coût est relativement faible au regard des besoins des transporteurs. Il fait valoir que ce système transparent et pratique est conforme aux attentes de ces derniers et qu'il n'avait pas fait l'objet de critiques avant le dépôt des plaintes dont a été saisie la Commission.

Appréciation de la Cour

119 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l'objet d'un recours en manquement, en application de l'article 258 TFUE, est fixé par l'avis motivé de la Commission, de sorte que le recours doit être fondé sur les mêmes motifs et moyens que ceux de cet avis (arrêt du 10 novembre 2011, Commission/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, point 26 et

jurisprudence citée), et que, conformément à l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui ont été révélés pendant la procédure.

120 En l'espèce, il y a lieu de constater que c'est, pour la première fois, au stade du mémoire en réplique, que la Commission a tiré argument d'une discrimination indirecte en défaveur des transporteurs non-résidents et en provenance des États membres autres que la République de Pologne ainsi que d'une restriction à la libre prestation de services routiers. Dans ces conditions, il y a lieu de tenir ces allégations pour irrecevables.

121 Il convient de relever que les véhicules qui respectent les limites de poids par essieu fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 sont considérés comme étant « non normés », au sens de l'article 2, point 35a, de la loi sur la circulation routière, si le poids par essieu, avec ou sans charge, de ces véhicules est supérieur aux poids autorisés, tels que prévus pour une route donnée par la réglementation polonaise relatives aux routes publiques. La circulation de ces véhicules sur les routes concernées est subordonnée, conformément à l'article 64, paragraphe 1, de cette loi, à l'obtention d'une autorisation spéciale, payante, qui est délivrée par l'autorité compétente. Cela étant, par l'effet de l'article 64, paragraphe 2, de ladite loi, le transport par véhicule « non normé » d'un chargement divisible est, en principe, interdit.

122 Il s'ensuit que, sur les routes publiques sur lesquelles des limitations de poids par essieu résultant de la réglementation polonaise s'appliquent, la circulation de véhicules conformes aux limites de poids fixées aux points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53 est subordonnée à l'obtention d'une autorisation spéciale.

123 Dans la mesure où l'accès de ces véhicules aux routes publiques sur lesquelles des limitations de poids par essieu résultant de la réglementation polonaise s'appliquent dépend de de l'obtention d'une telle autorisation, et où ces limitations sont, ainsi qu'il résulte des points 69 et 88 du présent arrêt, contraires aux article 3 et 7 de la directive 96/53, lus en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de cette directive, ce système d'autorisation doit être considéré comme étant également contraire aux dispositions de ladite directive, sans qu'il soit besoin de statuer sur les arguments des parties relatifs aux modalités concrètes d'obtention de telles autorisations.

124 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en imposant aux entreprises de transport l'obligation d'être en possession d'autorisations spéciales pour pouvoir circuler sur certaines routes publiques, la République de Pologne a manqué aux obligations lui incombant au titre des dispositions combinées des articles 3 et 7 de la directive 96/53, lues en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de la directive 96/53.

Sur les dépens

125 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République de Pologne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête :

1) **En imposant aux entreprises de transport l'obligation d'être en possession d'autorisations spéciales pour pouvoir circuler sur certaines routes publiques, la République de Pologne a manqué aux obligations lui incombant au titre des dispositions combinées des articles 3 et 7 de la directive 96/53/CE du Conseil, du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international, telle que modifiée par la directive (UE) 2015/719 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2015, lues en combinaison avec les points 3.1 et 3.4 de l'annexe I de ladite directive 96/53.**

2) **La République de Pologne est condamnée aux dépens.**

Signatures