CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 27 janvier 2000 *

I — Introduction

1. La présente procédure en manquement, introduite par la Commission, a pour objet de faire constater par la Cour que, en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée les péages d'autoroutes et en évitant en conséquence le paiement des ressources propres et des intérêts dus, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE [1].

2. En France, des péages sont prélevés pour l'utilisation de certains tronçons d'autoroutes. Ces péages n'ont toutefois pas été imposés au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires car ils étaient considérés comme une imposition revenant à l'État. Les péages ne sont pas considérés comme la contrepartie d'une activité économique et, dès lors, ils ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. L'exploitation et l'entretien des tronçons à péage sont concédés à des organismes publics, semi-publics ou, dans certains cas, privés, mais une telle concession n'est possible ni pour leur conception ni pour leur construction [2].

II — La procédure précontentieuse

3. Par lettre du 26 avril 1984, la Commission a demandé aux autorités françaises de présenter leurs observations sur le régime de TVA des concessionnaires d'autoroutes français.

4. Dans leur réponse du 5 juillet 1984, les autorités françaises observent que les

* Langue originale: l'allemand.

1 — Dans ce contexte, pour les mêmes raisons, la Commission a introduit des recours en manquement contre l'Irlande, le Royaume-Uni, le royaume des Pays-Bas et la République hellénique. Ces recours donnent lieu aux affaires C-358/97, C-359/97, C-408/97 et C-260/98.
À la différence des autres États membres faisant l'objet de procédures de manquement, le royaume des Pays-Bas a mis la contribution correspondante au titre des ressources propres à la disposition de la Commission, sous réserve du règlement des points litigieux.
Les États membres qui ne font pas l'objet de procédures en manquement soit ne prélèvent pas de péages, soit les soumettent à la taxe sur le chiffre d'affaires.
Comme le royaume d'Espagne applique un taux d'imposition réduit, la Commission a introduit également une procédure en manquement contre cet État membre (C-83/99).

2 — Le concessionnaire est tenu de verser à l'État une partie des péages perçus, dont l'importance exacte n'est pas connue.

concessionnaires sont des collecteurs d'impôts, effectuant un service de perception d'une taxe auprès des usagers en faveur de l'État. Ils sont imposés, en tant qu'assujettis, sur la seule rémunération qui constitue la contrepartie du service rendu à l'État.

5. Dans une lettre du 12 mars 1986, la Commission a mis le gouvernement français en demeure de présenter ses observations au regard de la position de cette institution consistant à soutenir que l'activité des concessionnaires des autoroutes françaises est une prestation de services rendue aux usagers et non pas à l'État et que la non-perception de la TVA dénature le système de celle-ci.

6. Dans une lettre du 22 mai 1986, les autorités françaises ont maintenu leur point de vue.

7. Le 28 avril 1988, la Commission a transmis à la République française une lettre de mise en demeure complémentaire, dans laquelle elle a précisé ses griefs à la lumière des informations fournies par cet État membre.

8. Dans une lettre du 17 février 1989, les autorités françaises rappellent que, pour elles, le péage a la nature d'un prélèvement fiscal.

9. Le 28 août 1989, la Commission a adressé un avis motivé au gouvernement français portant à la fois sur l'infraction aux dispositions de la directive et sur les répercussions de cette infraction sur le paiement des ressources propres à la Communauté.

10. La République française ne s'est pas conformée à l'avis motivé, mais a répondu à celui-ci par lettre du 29 novembre 1989. Cette réponse réitérait, pour l'essentiel, les arguments précédemment soulevés.

11. Le 20 décembre 1985, le directeur général des budgets de la Commission a adressé une lettre au gouvernement français pour attirer son attention sur le fait que l'infraction précitée à la directive entraînait une réduction injustifiée des ressources propres des Communautés. Il lui demandait de déterminer les montants qui n'auraient pas été versés pour les exercices 1981 à 1984 et de verser au budget communautaire les montants dus augmentés des intérêts de retard à compter du 31 mars 1986.

12. Dans une lettre du 27 février 1986, les autorités françaises ont répondu négativement en invoquant des motifs d'ordre juridique et économique.

13. Par lettre de mise en demeure du 28 janvier 1988, la Commission a demandé

au gouvernement français de lui soumettre ses observations conformément à l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE).

14. Dans une lettre du 19 septembre 1988, le gouvernement français fait savoir que l'imposition à la TVA de la totalité des péages aurait une incidence négative sur les ressources propres, compte tenu des déductions qui seraient effectuées par les concessionnaires eux-mêmes ainsi que par les utilisateurs de l'autoroute, redevables de la TVA.

15. Dans une lettre du 17 janvier 1989, la Commission a étendu la demande de paiement aux exercices 1985 à 1987, augmenté des intérêts de retard à compter du 1er mai 1989, ainsi qu'aux exercices ultérieurs jusqu'à ce qu'il soit mis fin à l'infraction.

16. Dans une lettre du 29 novembre 1989, la République française a transmis à la Commission des données, assorties d'explications, en vue de lui permettre d'appréhender la TVA acquittée par les concessionnaires d'autoroutes dans le système actuel et celle qui résulterait du régime préconisé par la Commission.

17. Ne pouvant se rallier au point de vue défendu par la République française dans ses réponses aux deux avis motivés, la Commission a adressé au greffe de la Cour de justice le présent recours, au titre de l'article 169 du traité CE. La requête introductive a été inscrite au registre de la Cour le 30 juillet 1997.

18. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée les péages d'autoroutes comme contrepartie du service rendu aux usagers, contrairement aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 (77/388/CEE), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté européenne;

2) constater que la République française, en ne mettant pas à la disposition de la Commission, au titre des ressources propres, les montants correspondants, accompagnés des intérêts de retard, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté européenne;

3) condamner la République française aux dépens.

19. La République française conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner la Commission aux dépens.

20. L'article 2 de la directive dispose:

«Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée:

1. les livraisons de biens et les prestations de services, effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti agissant en tant que tel;

...»

III — Le cadre juridique

21. L'article 4, paragraphes 1, 2 et 5, de la directive dispose:

1. *Quant à la perception de la taxe sur la valeur ajoutée*

«1. Est considéré comme assujetti quiconque accomplit, d'une façon indépendante et quel qu'en soit le lieu, une des activités économiques mentionnées au paragraphe 2, quels que soient les buts ou les résultats de cette activité.

Sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme[3] (ci-après la «sixième directive» ou la «directive»)

2. Les activités économiques visées au paragraphe 1 sont toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles et celles des professions libérales ou assimilées. Est notamment considérée comme activité économi-

3 — JO L 145, p. 1.

que une opération comportant l'exploitation d'un bien corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence.

3...

4...

5. Les États, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions.

Toutefois, lorsqu'ils effectuent de telles activités ou opérations, ils doivent être considérés comme des assujettis pour ces activités ou opérations dans la mesure où leur non-assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

En tout état de cause, les organismes précités ont la qualité d'assujettis notamment pour les opérations énumérées à l'annexe D [4] et dans la mesure où celles-ci ne sont pas négligeables.

Les États membres peuvent considérer comme activités de l'autorité publique les activités des organismes précités exonérées en vertu [de l']article 13 [5]... »

2. *Quant aux ressources propres*

a) Règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil, du 29 mai 1989, concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [6]

22. L'article 1er de ce règlement dispose:

« Les ressources TVA résultent de l'application du taux uniforme, fixé conformément

4 — L'annexe D énumère, au total, 13 types d'activités, telles que les télécommunications, la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, les prestations de services portuaires et aéroportuaires, l'exploitation des foires et des expositions à caractère commercial, etc.

5 — L'article 13, A, énumère 17 exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général. C'est ainsi que sont exonérées de la taxe, entre autres: les prestations de services effectuées par les services publics postaux; l'hospitalisation et les soins médicaux; les prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à l'assistance sociale et à la sécurité sociale, ou à la protection de l'enfance et de la jeunesse; ensuite celles fournies à leurs membres par des organismes sans but lucratif poursuivant des objectifs de nature politique, syndicale, religieuse, patriotique, philosophique, philanthropique ou civique, ainsi que les activités des organismes publics de radiotélévision autres que celles ayant un caractère commercial.
L'article 13, B, prévoit d'autres exonérations pour les opérations d'assurance et de réassurance, pour certaines activités dans le domaine du crédit, et pour l'affermage et la location de biens immeubles, sous réserve de quatre exceptions.

6 — JO L 155, p. 9.

à la décision 88/376/CEE, Euratom, à la base déterminée conformément au présent règlement. »

23. L'article 2, paragraphe 1, dispose:

« La base des ressources TVA est déterminée à partir des opérations imposables visées à l'article 2 de la directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme... à l'exception des opérations exonérées conformément aux articles 13 à 16 de ladite directive. »

b) Règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés [7]

24. L'article 11 de ce règlement dispose:

« Tout retard dans les inscriptions au compte visé à l'article 9 paragraphe 1 donne lieu au paiement, par l'État membre concerné, d'un intérêt dont le taux est égal au taux d'intérêt appliqué au jour de l'échéance sur le marché monétaire de l'État membre concerné pour les financements à court terme, majoré de deux points. Ce taux est augmenté de 0,25 point par mois de retard. Le taux ainsi augmenté est applicable à toute la période du retard. »

c) Décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil, du 24 juin 1988, relative au système des ressources propres des Communautés [8]

25. Cette décision prévoit que les recettes TVA manquantes doivent être compensées, à titre de financement complémentaire, par des ressources propres fondées sur le produit national brut, qui impliquent une nouvelle répartition au détriment des autres États membres.

IV — Les moyens et arguments des parties

26. Selon la Commission, la mise à disposition des ouvrages d'infrastructure routière

7 — JO L 155, p. 1.

8 — JO L 185, p. 24, abrogée partiellement par la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil, du 31 octobre 1994, relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 293, p. 9).

moyennant versement d'un péage par l'utilisateur, comme c'est le cas en France, constitue une activité économique au sens des articles 2 et 4 de la sixième directive.

27. Le fait que cette activité soit, comme c'est le cas en France, exercée selon un régime particulier de concessions conférées par l'État à des organismes publics, semi-publics ou privés dans certains cas ne signifie pas qu'elle ne relève pas du champ d'application de la TVA, d'une part, parce qu'elle constitue une activité économique au sens de l'article 2 de la directive et, d'autre part, parce qu'elle est exercée par des assujettis au sens de l'article 4 de celle-ci, quand bien même ces opérateurs seraient des organismes de droit public.

28. La Commission estime que la notion d'activité économique doit être appréciée de manière objective. Elle souligne qu'il n'est pas nécessaire que les prestations de services soient essentiellement ou exclusivement orientées vers le fonctionnement du marché pour entrer dans le champ d'application de la TVA; il suffit qu'elles soient concrètement liées de quelque façon que ce soit à la vie économique.

29. Le péage trouve sa contrepartie dans la prestation de services rendu aux usagers qui consiste en la commodité, la rapidité et la sécurité ainsi que l'économie éventuelle de parcours que l'utilisation de ces ouvrages permet à l'usager. Celui-ci n'étant pas obligé d'emprunter ce réseau payant, il existe dès lors un lien direct entre la prestation de services et le prix payé.

30. L'exercice d'une telle activité économique par des organismes étatiques ou pour le compte de ceux-ci ne relèverait pas, pense la Commission, du concept d'autorité publique. Les seules activités pour lesquelles l'État et ses collectivités territoriales ne sont pas à considérer comme assujettis sont, conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la directive, celles qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

31. Pour la Commission, le caractère général de la TVA implique que toutes les opérations économiques soient assujetties. L'État et les organismes de droit public sont exonérés de la TVA, non pas par principe, mais seulement pour les activités qui relèvent de l'exercice de la puissance publique, au sens strict. Au surplus, conformément à l'article 4, paragraphe 5, deuxième alinéa, ces activités doivent être soumises à la taxe si l'exonération conduit à des distorsions de concurrence d'une certaine importance.

32. Selon la Commission, lorsqu'un concessionnaire met à disposition des usagers un équipement routier qu'il est chargé d'exploiter, cette activité ne correspond pas, au sens strict, à l'exercice d'une activité

de l'autorité publique, mais représente une opération imposable à l'instar de la distribution de gaz, d'électricité, d'eau, et des services postaux, de télécommunications ou aéroportuaires. Ces activités, qui consistent en l'obtention, à partir de l'exploitation d'un bien, de recettes ayant un caractère de permanence, sont bien des activités qui rentrent dans le champ d'application de la sixième directive.

33. Pour la Commission, le non-assujettissement à la TVA des péages a de graves conséquences, non seulement au niveau local, mais également pour l'ensemble des opérateurs économiques de la Communauté, qui ont utilisé les infrastructures routières payantes du réseau français dans le cadre de leurs activités imposables, car ces opérateurs n'avaient pas la possibilité de déduire, au titre de la sixième directive, ces charges grevant leur activité économique. La non-perception de la TVA entraîne donc, estime la Commission, des répercussions importantes sur le fonctionnement du système harmonisé de la TVA, dont le rôle est important dans le contexte du marché unique. Il en résulterait donc des distorsions sensibles de concurrence. Il en résulterait par ailleurs une inégalité de traitement entre les États membres au regard du budget communautaire, en ce que, par suite de la compensation fondée sur le produit national brut, ceux-ci auraient à supporter des charges financières plus élevées.

34. Quant au grief tiré d'une infraction aux dispositions communautaires relatives à la perception des ressources propres liées à la TVA, la Commission soutient qu'en l'espèce les recettes des Communautés au titre des ressources propres seraient amoindries. La Commission devrait pouvoir établir le montant des ressources propres qui est dû, pour éviter un préjudice financier qui devrait être compensé sur le fondement du produit national brut. Une telle infraction serait de nature à créer un préjudice financier au détriment des autres États membres et, à ce titre, porterait atteinte au principe de l'égalité de traitement.

35. Or, la République française n'a pas mis la Commission en mesure de vérifier les chiffres et la méthode de calcul mis en avant par les autorités françaises pour soutenir que, si la thèse de la Commission devait prévaloir, cet État membre aurait droit au remboursement du trop-versé au titre des ressources propres depuis 1981. De toute façon, le droit au remboursement revendiqué par le gouvernement français ne saurait être constaté car, soit le régime français est conforme au droit communautaire et aucune correction de l'assiette des ressources propres TVA ne résulterait de cette situation, soit le régime français est contraire à la directive et il en résulterait une augmentation de ladite assiette.

36. Pour les intérêts de retard, la Commission se réfère à l'article 11 du règlement n° 1522/89. Elle estime que la République française doit être invitée à payer des intérêts de retard à partir du 31 mars 1986 sur les montants qui n'ont pas été versés au titre des ressources propres, par suite de la non-perception de la TVA.

37. Le gouvernement français expose qu'en France, le législateur a prévu la possibilité de concéder l'exploitation des autoroutes ainsi que la perception d'un péage. En vertu du code français de la voirie routière, les autoroutes font partie du domaine public routier. Compte tenu de l'importance nationale des réseaux autoroutiers, seul l'État avait les moyens d'assumer le développement harmonieux de ces réseaux et de veiller à ce que l'exception au principe de la gratuité de la voirie routière reste limitée. Au surplus, la création d'une autoroute résulte dans tous les cas d'une décision de l'autorité publique, à savoir un décret en Conseil d'État qui peut en même temps déclarer l'autoroute d'utilité publique.

38. Le gouvernement français considère que, si la notion d'activité économique doit, dans le cadre de la sixième directive, être appréciée d'une manière objective en se basant sur la réalité économique de l'opération en cause, l'examen du régime juridique interne est indispensable afin de distinguer avec certitude les activités accomplies par les organismes publics en tant qu'autorités publiques de celles exercées en tant que sujets privés.

39. En l'espèce, le gouvernement français part du principe qu'en percevant les péages, l'État exerce un pouvoir de souveraineté; il est propriétaire du domaine public routier national et il détient un pouvoir de souveraineté exclusif qu'il exprime sous forme d'actes réglementaires portant notamment sur les règles d'utilisation et de circulation des autoroutes. En outre, la mise à disposition des autoroutes constitue une activité obligatoire pour l'État. Celui-ci dispose par ailleurs de prérogatives exorbitantes du droit commun au titre de cette activité, telles que la fixation des tarifs par arrêté. Enfin, l'État détient le monopole de création et de classement des autoroutes. Ces éléments montrent qu'il s'agit en l'occurrence d'un acte de souveraineté d'un organisme public.

40. Pour le gouvernement français, l'éventualité d'un lien entre le service rendu et la contre-valeur reçue ne peut en aucun cas remettre en question la qualification préalable hors du champ d'application de la taxe de cette activité d'un organisme public agissant en tant qu'autorité publique, étant donné que cette activité est placée hors du champ d'application de la TVA. D'ailleurs, observe le gouvernement français, la Commission ne définit pas toujours le péage autoroutier comme une simple redevance pour service rendu à l'usager, mais tend à lui assigner notamment un rôle d'orientation de la demande [9].

41. Quant au problème d'éventuelles distorsions de concurrence contraires au droit

9 — Voir, notamment, la proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures [COM(96) 331 final] et le Livre vert de la Commission «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports — Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne» [COM (95) 691 final].

communautaire, le gouvernement français estime que les opérateurs français et étrangers sont placés dans la même situation, de sorte que ces derniers ne sont pas pénalisés. S'agissant de l'inégalité de traitement des États membres au regard du budget communautaire, le gouvernement français doute qu'il puisse s'agir d'une distorsion de concurrence au sens de l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive.

42. Quant à la procédure en manquement relative à la réglementation sur les ressources propres, le gouvernement français soutient qu'il n'y a eu ni infraction à la sixième directive ni réduction de l'assiette des ressources propres et que la Commission n'a donc pas le droit d'exiger des versements complémentaires. La République française ne s'est pas, dans le passé, opposée à un examen contradictoire des données et méthodes de calcul conformément aux dispositions des règlements n°s 1553/89 et 1552/89. D'ailleurs, en se fondant sur la méthode de calcul de la Commission, cela aurait conduit, dans le cadre du budget de 1987, à une diminution des recettes de 522 millions FRF, ce qui aurait entraîné un montant de 3 249 millions de FRF de diminution pour la base des ressources TVA et une réduction du versement de la République française au budget à hauteur de 45,5 millions de FRF. Cette méthode, transposable aux autres années, met en évidence un excédent systématique de versement favorable au budget communautaire si l'on se fonde sur les calculs de la Commission.

V — Appréciation

1. *Assujettissement des péages à la TVA*

43. Conformément à l'économie de la directive, il convient tout d'abord d'examiner si nous nous trouvons, en l'espèce, en présence d'une prestation de services assujettie à la TVA, au sens de l'article 2 de la sixième directive. Il devrait en outre s'agir d'une prestation de services à titre onéreux. Il y aura lieu alors d'examiner si une telle prestation est accomplie par un assujetti et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'une activité économique.

a) Prestation de services à titre onéreux

44. En l'espèce, la prestation de services consiste dans la mise à disposition de l'infrastructure.

45. Cette prestation de services est en outre accomplie à titre onéreux, moyennant péage. Pour répondre à la question de savoir si une prestation de services est accomplie à titre onéreux, la Cour a déjà exposé qu'il doit exister un lien direct entre le service rendu et la contre-valeur reçue

pour qu'une prestation de services soit taxable [10].

46. Ce lien direct consiste dans le paiement, pour la mise à disposition de l'infrastructure, d'un péage dont le montant est fonction du type de véhicule et de la distance à parcourir.

47. Le péage ne constitue pas une imposition, car celle-ci consiste dans une prestation pécuniaire qui n'est pas fournie en contrepartie d'une prestation particulière, et qui constitue une recette perçue par une collectivité de droit public auprès de tous ceux qui se trouvent dans la situation qui, en vertu des dispositions légales, fait naître cette obligation pécuniaire. Étant donné l'existence, en l'espèce, d'une contrepartie précise sous la forme de la mise à disposition de certaines parties de l'infrastructure routière, il s'agit en l'occurrence d'une redevance qu'il convient de considérer comme la contrepartie d'une prestation de services.

48. Il y a donc prestation soumise à la TVA au sens de l'article 2 de la sixième directive.

10 — Arrêt du 8 mars 1988, Apple and Pear Development Council (102/86, Rec. p. 1443, point 11).

b) Assujetti

49. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la sixième directive énonce qu'est considéré comme assujetti quiconque accomplit d'une façon indépendante une activité économique, terme qui couvre toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services.

50. En revanche, l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa, de la directive dispose que les États, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des redevances, cotisations ou rétributions.

aa) Acte de souveraineté

51. L'analyse de la jurisprudence de la Cour met en évidence que deux conditions doivent être remplies cumulativement pour que joue la règle du non-assujettissement des organismes publics, à savoir l'exercice d'activités par un organisme public et

l'exercice d'activités accomplies en tant qu'autorité publique [11].

52. Cela signifie, d'un côté, que les organismes de droit public ne sont pas automatiquement exonérés pour toutes les activités qu'ils accomplissent, mais seulement pour celles qui relèvent de leur mission spécifique d'autorité publique et, d'un autre côté, qu'une activité exercée par un particulier n'est pas exonérée de la TVA du seul fait qu'elle consiste dans l'accomplissement d'actes relevant de prérogatives de l'autorité publique [12].

53. La définition de l'exercice d'activités en qualité d'autorité publique ne saurait s'arrêter à l'objet ou à la finalité de l'activité de l'organisme public. La jurisprudence de la Cour enseigne que ce sont les modalités d'exercice des activités qui permettent de déterminer la portée du non-assujettissement des organismes publics [13].

54. Il s'ensuit, décide la Cour, que les organismes de droit public visés à l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa, de la sixième directive exercent des activités en tant qu'autorités publiques lorsqu'ils les accomplissent dans le cadre du régime juridique qui leur est particulier [14]. En revanche, lorsqu'ils agissent dans les mêmes conditions juridiques que les opérateurs économiques privés, on ne saurait considérer qu'ils exercent des activités en tant qu'autorités publiques.

55. Comme l'article 6, paragraphe 1, de la sixième directive considère également comme taxables de telles opérations, exécutées aux termes de la loi, il ne suffit pas qu'une activité relève du domaine du droit public pour répondre aux conditions de l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa. Énonçant une acception dérogatoire de la notion d'assujetti, cette définition est à interpréter de manière restrictive. Ne sauraient être considérées comme exonérées de la TVA que les activités exercées en qualité d'autorités publiques, qui relèvent, par essence, de l'exercice de la souveraineté. Le confirme également l'article 4, paragraphe 5, troisième alinéa, qui renvoie aux activités énumérées à l'annexe D — voir ci-dessus, point 21 — pour lesquelles l'autorité publique est elle aussi assujettie à la taxe.

56. La conception et la construction de routes, de ponts et de tunnels sont des tâches relevant de l'exercice de la souveraineté, réservées à ce titre aux autorités publiques. Ces activités constituent un élément substantiel et, à ce titre, un domaine essentiel des missions d'ordre public. Elles peuvent être considérées comme faisant partie intégrante des services d'intérêt général. Lorsque l'État exerce

11 — Arrêts du 11 juillet 1985, Commission/Allemagne (107/84, Rec. p. 2655); du 26 mars 1987, Commission/Pays-Bas (235/85, Rec. p. 1471), et du 17 octobre 1989, Comune di Carpaneto Piacentino e.a. (231/87 et 129/88, Rec. p. 3233, point 12).

12 — Arrêt Commission/Pays-Bas, précité à la note 11, point 21.

13 — Arrêt Carpaneto Piacentino e.a., précité à la note 11, point 15.

14 — Ibidem, point 16.

une activité dans ce domaine, il convient de partir du principe qu'il agit en qualité d'autorité publique.

57. Il est exact que la mise à disposition de routes n'est pas expressément citée comme activité taxable, comme le sont, à l'annexe D, les fournitures de gaz, d'électricité et d'eau. En effet, la mise à disposition gratuite de l'infrastructure routière doit être qualifiée d'acte de souveraineté. Reste à savoir si, en revanche, le réseau routier construit à titre de mission d'ordre public et grâce aux recettes fiscales pourrait être dans sa globalité exploité comme une entreprise privée, sous un régime de péages exigibles pour tous. Toutefois, la mise à disposition sélective, car opérée à titre onéreux, de certains tronçons ne saurait en aucun cas être qualifiée d'activité relevant de l'exercice de la puissance publique. Certes, comme l'énonce explicitement l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa, la perception d'une redevance est possible même pour une activité relevant de la puissance publique, sans, à elle seule, impliquer que cette opération soit taxable. Il faut cependant considérer que, en l'espèce, l'utilisateur a le choix entre un recours payant et un recours gratuit à l'infrastructure routière. La mise à disposition du réseau gratuit constitue l'accomplissement plénier d'un acte de souveraineté et, de ce fait, la mise à disposition moyennant péage de tronçons supplémentaires doit être qualifiée d'activité économique purement privée. Quiconque doit se faire accorder un permis de bâtir, dont la délivrance est soumise au paiement d'un droit, n'a pas le choix. Celui qui veut accomplir des études, pour lesquelles tout un chacun est obligé de payer un droit, n'a pas le choix s'il veut atteindre le but correspondant, soit concrètement le diplôme de fin d'études. En l'espèce, en revanche, l'utilisateur est placé devant un vrai choix: deux possibilités lui sont offertes pour, fût-ce plus lentement et de manière moins commode, atteindre le *même* but. Le réseau routier à péage est certes à la disposition de tous ceux qui sont prêts à le payer, mais uniquement à la disposition de ces derniers. Ce régime recèle une sélection qui le distingue d'un acte de souveraineté. Ce sont avant tout des raisons d'ordre financier qui donnent lieu à la perception du péage. Partant, la mise à disposition d'un tronçon déterminé moyennant péage ne saurait être considérée comme une activité relevant de l'exercice de la puissance publique.

58. La mise à disposition de l'infrastructure contre paiement ne pouvant pas être qualifiée d'activité accomplie en qualité d'autorité publique, il ne se conçoit pas de recourir en l'espèce aux dispositions de l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa. Les organismes chargés de la perception des péages sont donc à considérer comme des assujettis.

bb) Activité économique

59. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, est considéré comme assujetti quiconque accomplit, d'une façon indépendante, une activité économique.

60. L'article 4, paragraphe 2, de la sixième directive définit les activités économiques comme étant «toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services».

61. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion d'activité économique correspond à un très large champ d'application et revêt un caractère objectif, en ce sens que l'activité est considérée en elle-même, indépendamment de ses buts ou de ses résultats [15].

62. En partant d'une notion à ce point large de l'activité économique, il n'est donc pas nécessaire que les prestations de services soient essentiellement ou exclusivement orientées vers le fonctionnement du marché ou la vie économique; il suffit ainsi qu'elles soient concrètement liées de quelque façon que ce soit à la vie économique [16]. En l'espèce, la mise à disposition de l'infrastructure routière moyennant le paiement d'un péage s'exerce selon un système particulier de concessions, qui peuvent être accordées à des organismes publics, semi-publics ou encore privés.

63. Même si, en France, l'octroi des concessions répond aux règles du droit public et si les autoroutes à péage font partie du réseau routier public, ces aspects sont dénués de pertinence aux fins de l'examen de la question de savoir s'il s'agit d'une activité économique. L'article 6, paragraphe 1, de la sixième directive énonce que les prestations de services taxables peuvent aussi, entre autres, consister en l'exécution d'un service en vertu d'une réquisition faite par l'autorité publique ou en son nom ou aux termes de la loi. Le caractère objectif de la notion d'activité économique plaide aussi, en l'espèce, en faveur d'une qualification d'activité économique, puisque c'est l'activité en elle-même qui entre en ligne de compte, indépendamment de ses buts ou de ses résultats.

64. La prise en compte de la réalité économique constitue un critère fondamental pour l'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée [17]. Cette réalité consiste, en l'espèce, dans la mise à disposition de l'usager de certaines parties de l'infrastructure routière contre paiement d'une redevance, sous la forme d'un péage. Le fait que cette activité a pour but de permettre à chacun de ces organismes de réaliser des gains pour leur propre compte, de façon à subvenir ainsi à leurs frais et à s'assurer un revenu, montre qu'il s'agit en l'espèce d'une activité économique.

c) (À titre subsidiaire) Sur la question des distorsions de concurrence

65. Selon l'article 4, paragraphe 5, deuxième alinéa, de la directive, les États, les

15 — Arrêts Commission/Pays-Bas, précité à la note 11; du 15 juin 1989, Stichting Uitvoering Financiële Acties (348/87, Rec. p. 1737, point 10), et du 4 décembre 1990, Van Tiem (C-186/89, Rec. p. I-4363, point 17).

16 — Conclusions présentées le 12 février 1987 par l'avocat général Lenz dans l'affaire Commission/Pays-Bas, précitée à la note 11, point 22.

17 — Arrêt du 20 février 1997, DFDS (C-260/95, Rec. p. I-1005).

régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public doivent être considérés comme assujettis, même pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, dans la mesure où leur non-assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance. Eu égard aux développements qui précèdent, cette sous-hypothèse ne devrait pas être examinée, puisqu'il convient de partir du principe que l'activité visée en l'espèce ne constitue pas une activité relevant de la puissance publique. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire que nous procéderons à cet examen.

66. Il y aurait distorsion de la concurrence au sens précité si l'organisme public non assujetti était en concurrence avec un opérateur privé assujetti pour une prestation de services équivalente et était en mesure, grâce à l'exonération fiscale, d'offrir ses services à moindre prix. Or, comme il n'existe pas de concurrence de droit privé à prendre en compte pour la mise à disposition d'une infrastructure routière du type de celle concernée en l'espèce, la question de la concurrence ne se pose pas.

67. Les exemples de distorsions de la concurrence cités par la Commission sont dénués de pertinence en l'espèce. En effet, d'une part, à l'exception de quelques dispositions, le champ d'application de la directive se limite aux opérations intérieures. Il n'y a apparemment pas, en l'espèce, de violation de l'égalité de traitement au détriment d'opérateurs nationaux. D'autre part, les hypothèses de distorsion de la concurrence évoquées par la Commission — d'un côté, l'impossibilité de déduire des taxes en amont et, de l'autre, des avantages en matière de charges — ne sont pas dues à l'absence d'imposition dans un cas et à l'assujettissement dans l'autre, mais à une application incorrecte du droit. Lorsque la jurisprudence aura réglé ce problème, les États membres procéderont certainement à une perception de la TVA dans une même mesure (et il en sera de même en ce qui concerne les versements aux ressources propres). D'ailleurs, si l'on suivait le raisonnement de la Commission, ce serait au regard des pays dans lesquels aucun péage routier n'est perçu que les distorsions de concurrence seraient les plus importantes.

68. Il n'existe donc pas, en l'occurrence, de distorsions de la concurrence, au sens de l'article 4, paragraphe 5, deuxième alinéa, qui justifieraient un assujettissement. Toutefois, comme nous l'avons précédemment exposé aux points 45 à 63, la question n'est pas là. Il y a, en l'espèce, une prestation de services qui doit être soumise à la TVA, car la perception du péage ne constitue pas une activité relevant de l'exercice de la puissance publique.

d) Conclusion intermédiaire

69. Il convient dès lors de constater que, en ne soumettant pas les péages des autoroutes à la taxe sur la valeur ajoutée, la Répu-

blique française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2. *Les ressources propres*

70. L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1553/89 prévoit que la base des ressources TVA est déterminée à partir des opérations imposables visées à l'article 2 de la sixième directive. Les contributions des différents États membres aux ressources propres résultent de l'application, à la base ainsi déterminée, d'un taux uniforme fixé.

71. Comme, en l'espèce, des prestations de services sont accomplies par des assujettis, les péages auraient dû être soumis à la TVA. Or, tel n'a pas été le cas: les montants concernés, qui auraient permis de déterminer la base des ressources TVA, n'ont pas été prélevés.

72. Il y a donc infraction aux dispositions du droit communautaire relatives à la perception des ressources TVA. Il est sans intérêt à ce propos que, ainsi que le soutient le gouvernement français, le nouveau calcul des contributions aux ressources propres qui en résulterait aboutisse à un résultat défavorable aux Communautés. Ce qui, en vertu des dispositions communautaires en la matière, est déterminant, c'est que, en premier lieu, ces ressources propres soient établies sur une base correcte et que les créances correspondantes (de l'État membre) sur les assujettis soient constatées. Il revient donc aux États membres de procéder aux calculs requis, d'en communiquer le résultat à la Commission, et de verser les ressources propres dues en conséquence.

73. Les intérêts réclamés résultent de l'article 11 du règlement n° 1552/89, qui dispose que tout retard dans les inscriptions au compte des ressources TVA donne lieu au paiement d'un intérêt de retard. Les intérêts moratoires sont dus, conformément à la jurisprudence de la Cour, quelle que soit la raison pour laquelle l'inscription a été faite avec retard [18].

3. *Limitation dans le temps des effets de l'arrêt*

74. Après avoir constaté que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE, on pourrait s'interroger sur le point de savoir si la Commission serait fondée à faire admettre les droits qu'elle en tirerait contre la République française pour l'ensemble de la période concernée.

75. La procédure en manquement se caractérise tout d'abord, lorsque le recours est déclaré fondé, par l'injonction, faite à l'État

18 — Arrêt du 22 février 1989, Commission/Italie (54/87, Rec. p. 385, point 12).

membre, de prendre toutes les mesures permettant de remédier au manquement au traité. En revanche, dans la mesure où il s'agit d'un arrêt constatant un manquement, la Cour de justice ne peut pas ordonner à l'État membre qui fait l'objet du recours de mettre fin à l'infraction ou d'abroger ou encore de modifier la mesure litigieuse.

76. La Cour n'est dès lors pas compétente pour condamner formellement la République française à faire disparaître la situation illégale existant à propos de la perception de la TVA. Toutefois, dans le cadre de la procédure en manquement, la Cour de justice peut préciser l'obligation incombant à la République française quant à la suppression de la situation illégale.

77. Il convient donc d'examiner ce que concrètement représente l'obligation, pour la République française, de mettre fin au manquement au traité ainsi que le rôle joué dans ce contexte par la durée de la procédure.

78. Comme les articles 155 du traité CE (devenu article 211 CE) et 169 du traité imposent à la Commission de poursuivre tout manquement, dont elle a connaissance, aux obligations incombant aux États membres en vertu du traité, il existe en principe une obligation de poursuite. Toutefois, la Commission dispose d'une certaine marge d'appréciation quant au moment et aux conditions de l'accomplissement des différentes phases de la procédure au titre de l'article 169. L'obligation de principe d'engager la procédure n'empêche pas la Commission de devoir toujours veiller à amener les États membres, par la voie usuelle, à restaurer une situation conforme au traité. Le moment où, au plus tôt, elle peut former un recours est l'expiration du délai qui a été fixé dans l'avis motivé. En principe, l'exercice d'un recours devant la Cour n'est pas enfermé dans un délai préétabli [19]. C'est donc à la Commission qu'il appartient d'apprécier le choix du moment auquel est introduite l'action en manquement, une fois expiré le délai fixé par l'avis motivé [20]. Dans certaines hypothèses extrêmes toutefois, lorsque la Commission a longtemps attendu avant d'introduire un recours et, si ce n'est celui-ci, n'a entrepris aucune démarche à l'encontre de l'État membre concerné, l'exception tirée d'une *forclusion* du droit de recours, qui affecterait la recevabilité du recours, n'est pas totalement à exclure [21]. La jurisprudence de la Cour part cependant du principe d'un refus d'une forclusion du droit d'action de la Commission [22].

79. Il ne saurait pas non plus être question de *prescription* en l'espèce. En effet, d'une part, il n'existe pas de dispositions en matière de prescription qui seraient applicables et, d'autre part, une application mutatis mutandis des règles des États membres dans ce domaine n'est pas non plus envisageable. Pour correspondre à sa fonction, un délai de prescription doit être

19 — Arrêt de la Cour du 14 décembre 1971, Commission/France (7/71, Rec. p. 1003, points 5 et 6).

20 — Arrêts de la Cour du 1er juin 1994, Commission/Allemagne (C-317/92, Rec. p. I-2039, point 4), et du 10 mai 1995, Commission/Allemagne (C-422/92, Rec. p. I-1097, point 18 avec les références qui y sont citées).

21 — Arrêt du 16 mai 1991, Commission/Pays-Bas (C-96/89, Rec. p. I-2461, points 15 et 16).

22 — Loc. cit., notes 20 et 21.

établi à l'avance. Comme il s'agit d'une exception, elle doit avoir été soulevée, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Puisque ce point n'a pas été soulevé, il n'y a pas lieu de l'examiner davantage. D'ailleurs, il n'était pas non plus possible, dans le cadre du recours en manquement, d'invoquer directement la contribution aux ressources.

80. Il se pourrait toutefois que les Communautés aient fait valoir *hors délai* leurs droits relatifs au versement des contributions aux recettes propres.

81. Pour des motifs de sécurité juridique, il pourrait être nécessaire, en l'espèce, de limiter l'effet dans le temps d'un manquement au traité eu égard à la rectification des relevés annuels [23]. La Cour a déjà reconnu que, en l'absence de textes relatifs à la prescription, le principe de la sécurité juridique pouvait être invoqué [24].

82. Certes, le traité ne prévoit pas expressément de limitation dans le temps pour les procédures en manquement. Cela n'est d'ailleurs pas indispensable car, en règle générale, par son caractère déclaratoire, un arrêt rendu dans une procédure en manquement vise la suppression (future) d'une situation contraire au traité. Ce type de procédure ne porte pas sur l'applicabilité d'une décision individuelle, comme c'est le cas du recours en annulation, pour lequel une limite de l'effet dans le temps est prévue à l'article 174, second alinéa, du traité CE (devenu article 231, second alinéa, CE). Le recours en manquement n'a normalement pas pour but l'aboutissement de demandes en dommages-intérêts dans des cas particuliers, telles qu'elles sont visées par l'article 43 du statut CE de la Cour de justice. Une procédure en manquement a plutôt pour objet une constatation de principe relative à la portée normative du droit communautaire. Lorsque, saisie d'un litige opposant la Commission à un État membre, la Cour constate judiciairement cette portée normative, elle statue dans l'intérêt de la sécurité juridique. Le simple écoulement du temps depuis la clôture de la procédure précontentieuse n'amoindrit pas fondamentalement cet intérêt. Si, au cours de ce laps de temps, des événements venaient à réduire l'intérêt de cette constatation, il pourrait en résulter l'irrecevabilité de la demande, mais ces éléments ne pourraient, en tant que tels, affecter le droit à demander cette constatation, dont la reconnaissance pourrait être réclamée à tout moment en justice.

83. Toutefois, en l'espèce, la constatation du manquement va de pair avec la réclamation d'un paiement au bénéfice des Communautés à l'encontre des États membres défendeurs. Les conséquences financières qui y sont inhérentes requièrent d'y consacrer quelques réflexions particulières dans l'ordre du principe de la sécurité juridique.

23 — L'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1553/89 dispose que, avant le 31 juillet, les États membres transmettent à la Commission un relevé indiquant le montant total de la base des ressources TVA qui est afférente à l'année civile précédente

24 — Arrêt de la Cour du 14 juillet 1972, ACNA/Commission (57/69, Rec. p. 933, points 31 à 33).

84. À l'encontre d'une limite dans le temps, il convient certes de relever tout d'abord que, « lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, le caractère de certitude et de prévisibilité constitue, d'après la jurisprudence constante de la Cour, un impératif qui s'impose avec une rigueur particulière » [25]. Une prise en compte d'aspects tirés de la sécurité juridique diminue la clarté et la prévisibilité. En revanche, force est toutefois de constater que le retard considérable mis par la Commission à introduire la phase judiciaire de la procédure en manquement n'est pas non plus compatible avec le prescrit de la clarté et de la prévisibilité.

85. Selon la jurisprudence de la Cour, un litige opposant la Commission à un État membre à propos des ressources propres qui doivent être perçues ne saurait avoir pour conséquence que l'équilibre financier de la Communauté en soit bouleversé [26]. En l'espèce, une limitation dans le temps de la rectification pourrait impliquer que, en vertu du droit communautaire, certains États membres effectuent au profit de la Communauté, au titre des ressources propres, des versements dont d'autres seraient dispensés. Il convient toutefois de constater, sur ce point, que les États membres qui ont perçu la TVA correspondante et en ont dès lors versé une partie n'ont pas été désavantagés. Il leur reste la partie de la TVA qui dépasse la quote-part à verser.

86. En revanche, une perception a posteriori de la TVA sur les péages routiers est exclue, en pratique comme aussi en droit. Dans une situation du type de celle rencontrée en l'espèce, le principe de la protection de la confiance légitime l'exclurait d'ailleurs selon le droit des États membres. Tout à fait indépendamment de cela, les conséquences pratiques d'une perception a posteriori de taxes sur le chiffre d'affaires seraient tout à fait inappropriées pour les échanges économiques, dans la mesure où les éventuels débiteurs de taxes qu'il faudrait poursuivre ne sont pas normalement ceux qui doivent payer les taxes à inclure dans le prix.

87. Ce sont uniquement les États membres qui ont déjà effectué des versements a posteriori, sans avoir préalablement perçu les TVA correspondantes, qui seraient désavantagés. Il convient toutefois de partir du principe que de tels paiements ont été effectués sous réserve d'une rectification correspondante du relevé annuel. Si cette rectification a été refusée, les États membres concernés peuvent exiger le remboursement des versements a posteriori qu'ils ont effectués.

88. Il convient de déduire du délai d'exclusion des rectifications fixé par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1553/89 que le risque, dû à l'ignorance, de versement, par les États membres, de quote-parts d'une TVA qu'ils n'auraient pas perçue ne devrait pas dépasser au maximum quatre exercices budgétaires. Par ailleurs, fondamentalement, les États membres ne méritent plus de protection lorsque, avant l'expiration du délai, ils ont eu connais-

25 — Arrêt de la Cour du 13 mars 1990, Commission/France (C-30/89, Rec. p. I-691, point 23, ainsi que les références citées).

26 — Arrêt du 16 mai 1991, Commission/Pays-Bas, précité à la note 21, point 37.

sance des griefs formulés par la Commission. L'État membre qui ne donne pas suite aux griefs de la Commission et, par exemple, néglige de manière générale la perception de la TVA, en porte lui-même la responsabilité. Informé des griefs de la Commission, il peut en principe estimer quelles sont les obligations qui découlent des directives en matière de TVA, et agir en conséquence.

89. En revanche, lorsque les États membres sont en litige avec la Commission quant à la question de savoir si le produit de certaines opérations doit ou non être soumis à la TVA, les modalités pratiques de la procédure de rectification, et en particulier son application par la Commission, peuvent, le cas échéant, avoir des conséquences inopportunes. Attendu que les traités fondateurs ont conçu la Communauté comme une communauté de droit, les États membres ont, en principe, le droit d'exiger que, dans un délai adéquat, la Cour soit saisie d'un litige relatif à la portée normative des directives en matière de TVA, et le tranche.

90. En outre, lorsque, tel qu'en l'espèce, la procédure en manquement s'enlise au stade précontentieux, il se peut que les États membres ne contribuent pas eux-mêmes à régler le problème posé. La Commission n'est pas obligée de former un recours et l'État membre peut ne pas répliquer à un avis motivé. Lorsqu'ils se conjuguent, ces facteurs peuvent inciter à éviter la procédure en manquement. D'ailleurs, une telle attitude de la part de la Commission pourrait être contraire à l'esprit de la procédure de rectification.

91. S'agissant du rapport de la Commission avec un État membre, il convient de partir du principe que les exercices budgétaires passés sont clôturés et qu'une rectification ne saurait plus intervenir.

92. Il convient tout d'abord de se poser la question de la période à laquelle se rapporte le recours de la Commission. L'action vise uniquement la constatation du manquement, sans indiquer elle-même une période déterminée. Pour interpréter la portée du recours, il convient de partir de la finalité manifeste de l'impératif de protection juridique, ce qui implique que la détermination du but du recours corresponde à sa motivation.

93. Il résulte de la lettre de mise en demeure adressée par la Commission le 28 janvier 1988 que les griefs de la Commission portent sur la période s'étendant de 1981 à la fin des manquements dénoncés. Il convient dès lors de partir du principe que c'est cette période qui est également à prendre en considération dans le cadre du recours. Même si, depuis la clôture de la période précontentieuse jusqu'à l'introduction du recours, la Commission n'a entrepris aucune démarche complémentaire à propos des années suivantes, il nous faut considérer qu'elle entendait obtenir la fin des manquements, avec effets en conséquence, pour la période qui suivrait. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure, depuis 1981, les exercices budgétaires sont clôturés et les relevés annuels correspondants ne peuvent plus être rectifiés.

94. L'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1553/89 dispose que, après le 31 juillet de la quatrième année suivant un exercice donné, soit 43 mois, le relevé annuel n'est plus rectifié. Le relevé annuel de l'exercice 1981 ne pourrait donc plus faire l'objet de rectifications après le 31 juillet 1985. Ce calcul vaut aussi pour les années suivantes. La Commission n'aurait donc plus la possibilité de percevoir les ressources propres.

95. Il convient toutefois de se demander comment il convient de comprendre la disposition dérogatoire de l'article 9, paragraphe 2, in fine. En effet, s'agissant du relevé annuel qui ne peut plus être rectifié, cette disposition énonce: «... sauf pour les points notifiés avant cette échéance, soit par la Commission, soit par l'État membre concerné». Pour les exercices budgétaires 1981 à 1990, les problèmes et les conceptions juridiques divergentes qui concernaient la République française et qui sont à l'origine de ce recours ont été débattus.

96. Beaucoup d'éléments plaident en faveur d'une interprétation de l'article 9, paragraphe 2, in fine, qui devrait permettre de déroger au délai d'exclusion de 43 mois lorsque, dans la suite, les parties ont continué à tenter de résoudre les problèmes soulevés. Toutefois, lorsque, sans qu'il y ait de justification, la procédure n'évolue plus, l'application de cette disposition n'aurait aucun sens et serait contraire à sa finalité. Or, en l'espèce, dans les années 1990 à 1997, il n'y a plus eu de dialogue suffisant, susceptible d'aboutir à un règlement du problème. Interrogée au cours de la procédure orale, la Commission a déclaré qu'elle avait régulièrement renvoyé les États membres à la problématique des ressources propres et que le dialogue avec les États membres s'était poursuivi, à propos notamment de la question de la perception de la TVA [27]. Il n'est cependant pas possible de considérer que ces éléments seraient suffisants pour parvenir à un accord à l'amiable. Eu égard aux points de vue défendus par les parties, un tel accord n'était plus possible. Il convient aussi de penser qu'une solution de compromis n'eût pas non plus été possible, eu égard au dilemme issu de la situation telle qu'elle apparaissait en droit.

97. Si le but de cette disposition consiste dans l'octroi d'une prorogation de délai lorsque les circonstances sont complexes et les problèmes importants, il faut aussi, pour qu'elle s'applique, que les efforts des parties en vue d'un règlement puissent être avérés. Si tel n'était pas le cas, la Commission pourrait facilement éluder le délai de 43 mois au titre du paragraphe 1, en contestant régulièrement les relevés annuels des États membres. Elle disposerait alors de la possibilité, sans limitation dans le temps, d'examiner la situation et de reporter à une date indéterminée la clôture de l'exercice budgétaire. Une telle interprétation ne serait cependant ni souhaitable d'un point de vue économique, ni compatible avec le principe de la sécurité juridique. La Commission pourrait, sans avoir à se justifier, éluder la prescription précitée, et fixer au 31 juillet de la quatrième année suivant un exercice la clôture du relevé annuel.

27 — Au cours de la procédure orale, le Royaume-Uni et la République hellénique ont nié qu'il y ait eu un dialogue avec la Commission.

98. La disposition de l'article 9, paragraphe 2, ne constituant pas une disposition de prescription, cette interprétation est sans conséquence si l'État membre n'a pas soulevé l'exception tirée de la prescription. Seuls des droits peuvent faire l'objet de prescription. Mais l'article 9, paragraphe 2, ne confère pas de droit: il se borne à régler les délais de rectification des relevés annuels.

99. Ces considérations nous autorisent à estimer que le long délai qui sépare la clôture de la procédure précontentieuse de l'introduction du recours a fait naître, pour la République française, la confiance légitime que la Commission respecterait les délais prévus pour la rectification des relevés annuels.

100. Dût-on admettre que la procédure aurait déjà eu un effet interruptif de la prescription, une telle interruption ne saurait non plus être étendue au-delà du délai de 43 mois. Attendu que plus de quatre ans — en réalité sept ans — séparent le dernier échange de courrier dans le cadre de la procédure précontentieuse de l'introduction du recours, la possibilité d'interruption du délai, le cas échéant, par la procédure précontentieuse ne saurait plus être soutenue.

101. En raison de la protection de la confiance légitime et de l'idée générale de l'expiration du délai de 43 mois excluant la possibilité d'une rectification, il convient de limiter la perception des contributions aux ressources propres aux quatre années précédant l'introduction du recours. Dès lors, en l'espèce, puisque le recours de la Commission est parvenu à la Cour le 30 juillet 1997, les exercices budgétaires 1993 et suivants ne sont pas encore clôturés et une rectification est encore possible [28]. L'introduction du recours suffit pour le respect du délai de 43 mois, car il n'existe pas d'autre délai de procédure en la matière. Certes, la notification du recours à la République française pourrait avoir eu lieu après le 31 juillet 1997; on ne saurait toutefois tirer des conclusions de cette hypothèse: en effet, c'est la date de saisine de la Cour de justice qui est décisive en la matière.

102. Attendu que la demande de versement des contributions aux ressources propres ne constituait pas, en soi, l'objet du recours, mais découle indirectement du manquement, en dépit de l'effet partiel de l'expiration des délais qui, indirectement, donne pour partie raison à la République française, le recours ne doit pas, pour le surplus, être rejeté. C'est un raisonnement analogue qu'il convient d'appliquer en ce qui concerne la question des dépens.

VI — Les dépens

103. L'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

28 — Pour le calcul, voir le point 93.

La Commission a conclu à la condamnation de la République française aux dépens. Même lorsque la demande de versement des contributions aux ressources propres a été introduite en partie en dehors des délais, ce retard n'a pas d'influence sur la répartition des dépens: en effet, cette demande n'est qu'une conséquence du manquement au traité qui est constaté et, en l'espèce, ne pouvait pas avoir été formulée dans le cadre du recours. L'objet du litige se limite, en l'occurrence, à la constatation du manquement au traité. Attendu que, en l'espèce, la République française a, pour l'essentiel, échoué dans ses prétentions, il convient de la condamner aux dépens.

VII — Conclusion

104. Pour les motifs qui viennent d'être exposés, nous proposons à la Cour de statuer de la manière suivante:

1) constater qu'en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée les péages d'autoroutes, contrairement aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme, et en ne mettant pas à la disposition de la Commission, au titre des ressources propres, les montants correspondants, accompagnés des intérêts de retard, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté européenne, et que la Commission ne peut exiger le versement a posteriori des ressources propres et d'intérêts qu'à partir de l'exercice budgétaire 1993;

2) condamner la République française aux dépens.