CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 10 novembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par ordonnance rendue le 10 septembre 1992, la Cour de cassation de Belgique demande à la Cour si l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (ci-après « Eurocontrol »), instituée par la convention signée à Bruxelles le 13 décembre 1960 et modifiée par le protocole fait à Bruxelles le 12 février 1981, constitue une entreprise au sens des articles 86 et 90 du traité instituant la Communauté économique européenne.

2. Tout en renvoyant au rapport d'audience pour un exposé détaillé du cadre juridique et des antécédents du litige, nous nous bornerons ici à en rappeler les aspects les plus importants aux fins de notre analyse.

Eurocontrol, qui était notamment chargée d'assurer l'organisation commune des services de la navigation aérienne dans l'espace aérien des parties contractantes [1], n'a en fait exercé cette mission que pour les pays du Benelux et l'Allemagne du Nord. En effet, les autres Etats membres, non disposés à renoncer à l'exercice d'une telle compétence, ont continué à contrôler leur espace aérien sur la base d'une décision prise le 28 janvier 1966 par la Commission permanente composée des représentants des Etats parties à la convention.

Le protocole de 1981 a, en substance, adapté les dispositions de la convention à cette situation de fait, tout en laissant aux Etats contractants la faculté de déléguer à Eurocontrol l'exploitation d'installations et de services, pour le compte desdits Etats contractants (article 2, paragraphe 2, sous b). C'est précisément sur cette base qu'Eurocontrol continue à assurer, par le centre de Maastricht, les services en question en ce qui concerne les pays du Benelux et l'Allemagne du Nord.

Parmi les tâches actuellement assumées par Eurocontrol, il convient de mentionner en particulier celles consistant à établir et à percevoir les redevances imposées aux usagers des services de la navigation aérienne, conformément à l'accord multilatéral relatif aux redevances de route, pour le compte des parties contractantes et des Etats tiers parties à cet accord (article 2, paragraphe 1, sous l), de la convention). Sont parties à cet accord multilatéral, qui a été signé à Bruxelles le même jour que le protocole et est entré en vigueur le 1er janvier 1986, les Etats membres d'Eurocontrol ainsi que l'Espagne et l'Autriche.

L'accord en question a précisément pour objet de créer un système commun d'établissement et de perception des redevances de route dues pour les vols effectués dans

* Langue originale: l'italien.

1 — A l'origine, les Etats contractants étaient la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Actuellement, Eurocontrol compte quatorze membres: parmi les Etats membres de la Communauté, seuls le Danemark, l'Espagne et l'Italie n'en font pas partie.

l'espace aérien des Etats contractants (article 1er, paragraphe 2). La formule actuelle pour le calcul des redevances, qui a été établie par la commission permanente d'Eurocontrol (article 3), est égale à un taux unitaire, fixé annuellement par chaque Etat membre pour l'usage de son espace aérien, multiplié par un nombre d'unités de service correspondant à la partie de vol accompli dans l'espace aérien de l'Etat en question et défini par une formule algébrique qui prend en compte la distance parcourue et le poids de l'aéronef. Les redevances ainsi calculées sont ensuite majorées d'un taux administratif qui correspond aux coûts encourus pour la perception.

Il convient enfin de rappeler qu'Eurocontrol détermine pour chaque vol le montant des redevances de route dues pour les trajets effectués et perçoit le montant total comme une redevance unique (articles 7 et 8); après déduction du taux administratif, cette somme est intégralement versée aux Etats en question (article 20). Pour obtenir le recouvrement forcé de sa créance, Eurocontrol dispose des voies de droit propres à chaque Etat contractant.

3. Le présent litige a précisément pour origine le refus de la compagnie de navigation aérienne SAT Fluggesellschaft m.b.H. (ci-après « SAT ») de verser à Eurocontrol les redevances de route dues au titre de vols effectués durant la période allant de septembre 1981 à décembre 1985.

Devant les juridictions belges, SAT a notamment soutenu que la pratique d'Eurocontrol consistant à établir, pour des prestations en substance équivalentes, des tarifs variant selon les Etats membres et selon les années, était constitutive d'un abus de position dominante.

Ce moyen, qui a été rejeté par les juridictions de premier et de second degré, a incité la Cour de cassation à surseoir à statuer et à déférer à la Cour la question d'interprétation des articles 86 et 90 du traité CEE.

4. Eurocontrol excipe à titre liminaire de l'incompétence de la Cour, en s'appuyant notamment sur l'avis du professeur de droit international public M. Seidl-Hohenveldern. Elle fait valoir qu'elle est une organisation internationale qui s'inscrit dans un ordre juridique distinct de celui de la Communauté européenne; les rapports entre ces deux organisations seraient régis par le droit international.

Eurocontrol invoque par conséquent le principe général « par in parem non habet imperium », qui vaudrait aussi bien pour les organisations internationales que pour les Etats membres; les litiges éventuels qui pourraient opposer les deux organisations internationales devraient donc être réglés, conformément au droit international public, par voie d'arbitrage.

En outre, de l'avis d'Eurocontrol, la Cour n'aurait compétence ni pour interpréter la convention qui l'a instituée ni pour constater si ses activités sont en contradiction avec une disposition communautaire. On ne saurait non plus, pour justifier la compétence de la Cour, invoquer le principe de territorialité en vertu duquel, lorsqu'une organisation internationale a pour champ d'activité le territoire

de la Communauté, il incombe à la Cour d'examiner si cette activité est incompatible avec l'ordre juridique communautaire.

5. Le premier argument ne nous paraît pas pertinent. En effet, il ne faut pas oublier le caractère non contentieux de la compétence de la Cour en matière préjudicielle. Le renvoi en application de l'article 177 ouvre une parenthèse dans le litige principal qui donne lieu, ainsi que la Commission l'a à juste titre rappelé à l'audience, à une procédure « de juge à juge », qui se répercute sur la situation devant la Cour des parties au principal. Si celles-ci sont en effet entendues au cours des phases écrite et orale afin d'assurer pleinement la protection des droits de la défense, elle ne peuvent cependant prendre aucune initiative ni contester la question que le juge national a jugé opportun de soumettre à la Cour [2].

L'exception d'incompétence aurait donc dû être soulevée non pas dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, mais éventuellement devant la juridiction de renvoi. D'ailleurs, sans aborder le fond du problème concernant les limites du contrôle juridictionnel sur l'activité d'une organisation internationale, force est de constater que la position procédurale concernée par ce genre de limites est normalement celle du défendeur et qu'Eurocontrol est au contraire demanderesse devant le juge a quo.

6. Eurocontrol fait en outre valoir que, dans la mesure où elle agit dans le cadre d'un ordre juridique distinct de celui créé par le traité CEE, elle ne peut en aucun cas être soumise aux règles de concurrence communautaires. Le problème de l'immunité de l'organisation se pose ainsi de nouveau, sous un autre angle. Pour sa part, la Commission soutient — notamment à la lumière de la jurisprudence de la Cour — que s'il devait s'avérer qu'Eurocontrol, compte tenu de l'activité qu'elle exerce, constitue une entreprise, rien ne justifierait de la soustraire à l'application des articles 85 et suivants du traité simplement parce qu'il s'agit d'une organisation internationale.

Cette position nous paraît devoir être partagée. Il résulte en effet clairement de la jurisprudence que la Cour, en définissant le champ d'application des règles de concurrence communautaires, a fait prévaloir en la matière des considérations d'ordre économique sur les considérations plus strictement juridiques. Cette conception est pleinement exprimée dans le récent arrêt Höfner [3] où il est précisé que « dans le contexte du droit de la concurrence la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ». C'est par conséquent sur la base de cette définition qu'a été rejeté, dans le cas d'espèce, l'argument tendant à exclure l'application des règles de

2 — Voir, sur ce point, l'arrêt du 9 décembre 1965, Hessische Knappschaft (44/65, Rec. p. 1191, spécialement p. 1199); dans le même sens, voir également l'arrêt du 27 mars 1963, Da Costa en Schaake N.V. (28/62, 29/62 et 30/62, Rec. p. 59, spécialement p. 76).

3 — Arrêt du 23 avril 1991, Höfner et Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979, points 21 à 23).

concurrence aux activités exercées par l'office pour l'emploi au seul motif que celles-ci sont exercées par une entité publique.

L'arrêt précité représente d'autre part le point d'arrivée d'une jurisprudence caractérisée par le fait qu'elle n'attribue pas d'importance à la forme juridique pour décider de l'application à une entité des articles 85 à 90 du traité. A cet égard, l'arrêt du 16 juin 1987 rendu dans l'affaire Commission/Italie [4], dans laquelle la Cour a été appelée à se prononcer sur la notion d'entreprise au sens de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, est également significatif. L'arrêt, partant de la constatation que l'Etat peut agir aussi bien en exerçant l'autorité publique qu'en exerçant des activités économiques de caractère industriel ou commercial, précise qu'il convient de distinguer clairement entre le rôle de l'Etat en tant que pouvoir public et en tant que propriétaire. Or, aux fins de l'application de cette directive, la Cour a constaté qu'il n'importait pas que l'Etat exerce lesdites activités économiques par le moyen d'une entité distincte ou par le moyen d'un organe faisant partie de l'administration de l'Etat; le caractère d'entreprise a donc été reconnu, précisément en raison de l'activité exercée, à l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italienne, opérant dans le secteur des tabacs manufacturés, bien qu'elle fût, du point de vue juridique, intégrée dans l'administration publique nationale.

Toujours à la lumière de cette jurisprudence, il nous semble donc que l'on ne peut pas attribuer un poids décisif à la qualité d'organisation internationale d'une entité pour exclure à l'égard de celle-ci l'applicabilité des règles de concurrence. En affirmant cela nous n'entendons certes pas ignorer les différentes conceptions aussi bien du fondement que de la portée de l'immunité de juridiction des organisations internationales [5], mais il s'agit de souligner l'inadéquation de la thèse attribuant à ces organisations une immunité absolue — encore plus importante que celle des Etats, qui généralement se limite désormais aux manifestations typiques de la puissance publique, à l'exclusion des actes *jure gestionis* [6] — compte tenu d'ailleurs de la nécessité de ne pas priver les particuliers de la protection de situations juridiques subjectives éventuellement lésées par l'activité des organisations internationales, au regard notamment de la prolifération des organisations qui exercent des activités à caractère économique [7].

7. La solution que nous venons d'exposer est indirectement confirmée par la question que le gouvernement français a soulevée à l'audience, à savoir celle de l'importance de la réponse de la Cour quant à la nature de l'activité exercée par Eurocontrol et par

4 — Affaire 118/85 (Rec. p. 2599, spécialement points 6 à 10).

5 — Voir entre autres, parmi les publications les plus récentes et notamment pour des références bibliographiques supplémentaires, S. De Bellis, « L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione », Bari 1992.

6 — Signalons à ce sujet, pour une application de cette distinction à l'égard des pays tiers, la décision de la Commission du 19 décembre 1984 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/26.870 — Importations d'aluminium d'Europe de l'Est, JO 1985 L 92, p. 1, spécialement point 9).

7 — Parmi ceux qui ont exprimé ce genre de préoccupations, voir Lalive, « L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales », in *R.C.A.D.I.*, 1953, III, pp. 14 et ss., spécialement p. 301; Seidl-Hohenveldern, « L'immunité de juridiction et d'exécution des Etats et des Organisations internationales », in *I.H.E.I. Droit International-I*, Paris, 1979/80, p. 109 et ss., spécialement p. 166.

rapport à la possibilité que les Etats membres avaient de la confier à cette même organisation à une date postérieure à la signature du traité de Rome. A cet égard, le problème qui peut se poser est celui de l'obligation générale qui incombe aux Etats membres de ne pas prendre de mesure susceptible d'éliminer l'effet utile des dispositions du traité, c'est-à-dire en l'espèce les règles de concurrence. Or, de même qu'il n'est pas admissible qu'un Etat membre se prévale de dispositions de son ordre juridique interne pour restreindre la portée des dispositions de droit communautaire, puisque l'uniformité et l'efficacité de ce droit s'en trouveraient compromises, on ne saurait non plus arriver à un résultat analogue en invoquant les obligations découlant d'un accord international, sous réserve évidemment des dispositions particulières prévues à cet égard par le traité de Rome (article 234), qui ne sont cependant pas pertinentes en l'espèce. En d'autres termes, si les organismes publics nationaux et les Etats eux-mêmes ont, dans la mesure où ils exercent une activité économique, l'obligation de respecter les dispositions prévues aux articles 85 et suivants du traité, ils ne peuvent pas s'y soustraire en confiant l'exécution d'une activité de cette nature à une organisation internationale.

8. Eurocontrol soutient par ailleurs que la question préjudicielle devrait en tout état de cause être déclarée irrecevable en tant qu'elle est viciée par une erreur substantielle quant aux tâches qui sont effectivement attribuées à l'organisation par le régime conventionnel actuellement en vigueur. En outre, un arrêt de la Cour de justice ne pourrait pas être appliqué par Eurocontrol, car les éventuelles modifications de la réglementation qu'il pourrait exiger devraient être adoptées à l'unanimité des Etats membres de l'organisation et les Etats contractants non-membres de la Communauté ne seraient, évidemment, pas liés par l'arrêt de la Cour.

Ces observations sont également dépourvues de pertinence. A cet égard, il suffit d'observer que certains arguments, d'une part, concernent plutôt le fond de la question et, d'autre part, ne tiennent pas compte du fait que, dans le cadre du système prévu par l'article 177 du traité, il incombe au juge national d'apprécier par rapport aux faits de la cause si une décision préjudicielle est nécessaire pour rendre son jugement. D'ailleurs, la compétence de la Cour ne saurait être écartée du fait d'éventuelles inexactitudes de la décision de renvoi dans la description de la situation normative pertinente dans le litige au principal, si le libellé de la question formulée par la juridiction nationale et l'ensemble des données fournies par cette dernière permettent, comme en l'espèce, de déduire avec clarté les éléments relatifs à l'interprétation du droit communautaire.

Enfin, l'arrêt de la Cour est un acte juridictionnel qui s'inscrit dans le cadre de la procédure pendante devant la juridiction nationale, laquelle est donc tenue de se conformer à l'interprétation fournie par la Cour. L'arrêt n'est pas destiné à Eurocontrol: ses éventuelles répercussions sur l'exécution des obligations qui incombent, en vertu de la convention et de l'accord multilatéral, à l'Etat de la juridiction de renvoi se situent à un niveau complètement différent de celui dont il s'agit ici.

9. Si nous abordons à présent le fond de la question déférée à la Cour, il résulte des considérations qui ont été déjà développées en ce qui concerne la possibilité de soumettre Eurocontrol aux règles de concurrence communautaires que la qualification d'une entité en tant qu'entreprise suppose l'exercice d'une activité à caractère économique susceptible d'être exercée, du moins en principe, par une entreprise privée et dans un but lucratif.

L'accomplissement d'une activité comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique, avec cette conséquence qu'une entité agissant en sa qualité d'autorité publique n'est pas soumise aux règles de concurrence du traité, est en revanche incompatible avec une telle qualification [8]. A cet égard, on observera que si la Cour a préféré ne pas définir cette notion de manière abstraite, les arrêts qui y font référence [9], dans les différents secteurs du droit communautaire dans lesquels cette notion revêt de l'importance, s'inscrivent dans la voie tracée par l'avocat général Mayras, dans les conclusions présentées dans l'affaire Reyners [10], selon lequel « l'autorité publique est celle qui découle de la souveraineté de l'imperium de l'Etat; elle implique, pour celui qui l'exerce, la faculté d'user de prérogatives exorbitantes du droit commun, de privilèges de puissance publique, de pouvoirs de coercition qui s'imposent aux citoyens ».

Les activités et fonctions dont il s'agit ici comprennent sans aucun doute celles relatives aux attributions essentielles de la puissance publique dans des secteurs tels que l'administration générale et fiscale, la justice, la sécurité et la défense nationale. D'autre part, si certaines des fonctions liées à l'exercice d'une activité en tant qu'autorité publique sont détachables de l'ensemble des activités accomplies par un organisme, les dispositions du traité en matière de concurrence leur restent applicables [11].

10. C'est donc la détermination du caractère économique de l'activité exercée par Eurocontrol qui constitue le problème essentiel dans la présente affaire.

Or, bien que le litige pendant devant la Cour de cassation de Belgique porte exclusivement sur l'activité de perception par Eurocontrol des redevances de route et non pas sur l'activité de contrôle de la navigation aérienne à laquelle elles se rapportent, la portée générale de la question déférée par la juridiction de renvoi conduit à s'interroger également sur la nature de cette dernière activité; d'autre part, les éléments qui se dégagent dans ce contexte fournissent des indications utiles pour préciser la nature de l'activité de perception [12].

8 — Voir, dans le même sens, les arrêts du 16 juin 1987, Commission/Italie (118/85, Rec. p. 2599, spécialement points 6 et 7), et du 4 mai 1988, Bodson (30/87, Rec. p. 2479, spécialement point 18). Ce principe pouvait d'ailleurs déjà se déduire de l'arrêt du 18 juin 1975, IGAV (94/74, Rec. 699, spécialement point 35).

9 — Voir, par exemple, en matière de droit d'établissement, l'arrêt du 21 juin 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631); en matière de libre circulation des travailleurs, les arrêts du 17 décembre 1980, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 3881), du 26 mai 1982, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 1845), et du 3 juin 1986, Commission/France (307/84, Rec. p. 1725); en matière de taxe sur la valeur ajoutée, l'arrêt du 17 octobre 1989, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e.a. (231/87 et 129/88, Rec. p. 3233).

10 — Il s'agit de l'arrêt du 21 juin 1974, précité à la note 9.

11 — Voir, à ce propos, l'arrêt du 11 juillet 1985, Commission/Allemagne (107/84, Rec. p. 2655, spécialement points 14 et 15).

12 — Les activités exercées par Eurocontrol en vue de la coordination des politiques des Etats membres en matière de navigation, dont le caractère non économique est d'ailleurs incontesté, n'entrent pas en ligne de compte ici.

11. Dans une affaire relative à l'interprétation de la Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, la Cour a exclu l'application de la notion de « matière civile et commerciale » à un litige qui opposait Eurocontrol à une compagnie aérienne en ce qui concerne le recouvrement des sommes dues par cette dernière au titre des redevances de route [13]. A cette occasion, la Cour a donc pu se prononcer sur la nature des activités exercées par Eurocontrol et elle a notamment jugé que « si certaines décisions rendues dans des litiges opposant une autorité publique à une personne de droit privé peuvent entrer dans le champ d'application de la Convention, il en est autrement lorsque l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique; que tel est le cas dans un litige qui [...] concerne le recouvrement de redevances dues par une personne de droit privé à un organisme national ou international de droit public en vertu de l'utilisation des installations et des services de celui-ci, notamment lorsque cette utilisation est obligatoire et exclusive » et qu'« il en est d'autant plus ainsi lorsque le taux des redevances, les modes de calcul et les procédures de perception sont fixés de manière unilatérale vis-à-vis des usagers [et que] l'organisme a unilatéralement fixé le lieu d'exécution de l'obligation à son siège [...] ».

Si cet arrêt fournit déjà certains éléments importants aux fins de notre analyse, il n'est cependant pas décisif, ainsi que la Commission l'a souligné à juste titre. En effet, le caractère obligatoire et exclusif de l'utilisation des installations et services d'un organisme ou la fixation unilatérale des procédures de perception auprès des usagers ne sont pas en soi suffisants pour exclure le caractère économique d'une activité et sa soumission aux règles de concurrence, sauf à considérer que, par exemple, les services publics des télécommunications ou de la poste n'ont pas non plus un tel caractère, ce qui, comme on le sait, n'est certes pas le cas [14].

12. Or, l'activité de contrôle de la navigation aérienne qu'Eurocontrol exerce dans les limites de l'espace aérien des pays du Benelux et de l'Allemagne du Nord, en vertu d'un accord particulier [15] conclu conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2, de la convention modifiée, n'implique pas un transfert de compétence à l'organisation internationale de la part des quatre Etats signataires; ceux-ci n'ont entendu confier à l'organisation que des tâches d'exécution.

En effet, aux termes de l'article 1[er] de cet accord, les parties contractantes conservent les compétences et les obligations qui leur incombent en matière de législation aéronautique pour la réglementation et l'organisation de l'espace aérien, ainsi que de relations avec les autres organisations internationales et avec les usagers des services fournis. Les Etats intéressés définissent donc le cadre général et supervisent continuellement les modalités d'exécution des tâches qu'ils ont déléguées.

13 — Arrêt du 14 octobre 1976, LTU/Eurocontrol (29/76, Rec. p. 1541, spécialement point 4).

14 — Voir arrêts du 20 mars 1985, Italie/Commission (41/83, Rec. p. 873), et du 11 juillet 1985, Commission/Allemagne (107/84, Rec. p. 2655).

15 — Il s'agit de l'Accord du 25 novembre 1986 relatif à la fourniture et à l'exploitation d'installations et des services de la circulation aérienne par Eurocontrol au centre de contrôle régional de Maastricht.

D'autre part, les exigences essentielles auxquelles répond l'activité de contrôle de la navigation aérienne, qu'Eurocontrol exerce par des modes et moyens qui ne diffèrent pas de ceux normalement appliqués par les Etats, consistent à garantir la sécurité aussi bien des passagers que des populations dans les territoires survolés et à assurer, dans cette même perspective, l'indispensable coordination avec les nécessités de la défense nationale. Cette activité, qui est à divers égards liée à l'exercice de la souveraineté des Etats, se traduit donc par une véritable fonction de police de l'espace aérien qui ne peut être exercée que par une autorité publique, indépendamment de la forme choisie pour son organisation et sa gestion. En effet, même lorsque la prestation des services relatifs à la navigation aérienne a été confiée à une société de droit privé (comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne) ou organisée selon les formes typiques du secteur privé (comme cela a lieu aux Pays-Bas, compte tenu des tâches confiées dans ce cas à Eurocontrol), les Etats en question, ainsi qu'il ressort de la recherche accomplie par les services de la Cour, conservent le contrôle absolu de la société constituée à cet effet, toute cession même partielle du capital social étant absolument interdite, ou excluent en tout cas la privatisation totale des opérations liées à la sécurité aérienne, puisque leur exécution reste une tâche primordiale de l'Etat.

13. Dans l'exercice de l'activité de contrôle de la navigation, Eurocontrol s'est vu conférer en outre des prérogatives qui relèvent de l'exercice de la puissance publique. Elle a en particulier la possibilité d'adresser aux commandants des aéronefs des ordres qui comportent l'obligation correspondante d'obtempérer, sauf cas de force majeure, aux instructions qui sont ainsi données, et de constater les infractions à la réglementation de la navigation aérienne.

Or, s'il est vrai que l'exercice de fonctions comportant l'exercice de l'autorité publique par un organisme ne peut soustraire l'ensemble des activités accomplies par cet organisme aux règles de concurrence que lorsque ces fonctions constituent un élément inséparable de l'ensemble de l'activité en question, il nous semble qu'en l'espèce les services fournis (contrôle radar, informations météorologiques, services d'alerte) constituent un tout indissociable.

Nous croyons donc pouvoir conclure sur ce point en disant que l'activité de contrôle aérien constitue un monopole naturel dans l'espace dans lequel elle est exercée et, s'agissant de cette activité, une concurrence entre deux organismes non seulement n'est pas souhaitable mais ne serait en fait même pas possible. Il s'agit en dernière analyse d'un service public étranger à toute idée d'exploitation commerciale dans un but lucratif, ce qui n'est éventuellement pas incompatible, à efficacité égale, avec la recherche d'une gestion économique de l'activité en question.

D'autre part, le fait que l'on soit en présence non pas d'un service au sens économique, presté à titre principal aux opérateurs économiques (les compagnies aériennes) mais d'un service destiné à la collectivité dans son

ensemble, nous semble confirmé par l'observation, faite à l'audience et non contestée d'ailleurs par SAT, que le contrôle est assuré à tout aéronef également dans l'espace aérien relevant de la compétence d'Eurocontrol, que le propriétaire de l'aéronef ait ou non acquitté les redevances de route.

14. Quant à la perception des redevances en question, on pourrait se contenter de relever que dès l'instant où le caractère non économique du service auquel elles se rapportent est établi, ce caractère doit également être attribué à l'activité de perception. Il nous paraît cependant utile de nous arrêter un peu plus longuement sur ce point afin de préciser le rôle d'Eurocontrol à cet égard et la nature juridique des redevances litigieuses.

Si, ainsi qu'il a déjà été exposé, la formule permettant de calculer ces redevances est établie dans le cadre de la commission permanente de l'organisation, le montant annuel de la redevance est fixé, en pratique, par les Etats membres — même lorsque ceux-ci ont chargé Eurocontrol d'assurer l'exécution des opérations relatives au contrôle aérien — puisque ce sont eux qui fixent l'un des éléments essentiels de la formule, c'est-à-dire le taux unitaire national. La différence entre les taux appliqués ne résulte donc pas d'un comportement autonome d'Eurocontrol, mais est la conséquence de la politique différente suivie par les Etats — quoique sur la base de principes uniformes — dans la mesure où certains d'entre-eux peuvent décider de ne pas récupérer, au moyen des redevances en question, la totalité des frais encourus pour les installations et les services. Ces redevances constituent d'ailleurs assurément une charge fiscale, puisqu'elles représentent une forme de contribution financièreaux frais encourus par les Etats, qui estdue par le particulier pour l'avantagedont il a bénéficié, par suite d'une activité administrative particulière qui est exercée principalement dans l'intérêt de la collectivité.

Les parties contractantes ont donc chargé Eurocontrol de la perception des redevances car, même en ce qui concerne les usagers, le système est mieux géré sous forme centralisée qu'il ne le serait s'il fallait demander aux compagnies aériennes des paiements distincts pour les vols internationaux.

Ces redevances, après déduction d'un taux administratif destiné à couvrir les frais de recouvrement [16] sont versées intégralement aux Etats membres, même pour les opérations effectuées à partir du centre de Maastricht.

Il ressort donc clairement des considérations qui précèdent qu'en matière de perception des redevances, Eurocontrol n'a aucune possibilité de prendre des décisions indépendantes de la volonté des Etats contractants et se borne à fixer pour chaque vol la redevance effectivement due et à la percevoir en tant que créance unique vis-à-vis des débiteurs. Puisqu'elle agit par conséquent en qualité de simple percepteur ou mandataire des Etats contractants, Eurocontrol ne saurait être considérée, dans l'exercice de cette activité, comme une entreprise au sens des règles de concurrence communautaires [17].

16 — Le montant de ce qu'il est convenu d'appeler le taux administratif — qui est du reste très faible par rapport à celui de la redevance — n'a fait l'objet d'aucune contestation dans le cadre du litige principal.

17 — Voir, à ce sujet, les arrêts du 27 mars 1974, BRT (127/73, Rec. p. 313), et du 17 février 1993, Poucet et Pistre (C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637).

15. A la lumière des considérations qui précèdent, nous concluons donc en suggérant à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la Cour de cassation de Belgique:

« Un organisme international tel qu'Eurocontrol, chargé de gérer le service de contrôle de la navigation aérienne pour le compte de certains Etats, ainsi que de percevoir les redevances de route, comme simple mandataire des Etats contractants, ne constitue pas une entreprise au sens des articles 86 et 90 du traité CEE ».