ARRÊT DE LA COUR

12 septembre 2000 *

Dans l'affaire C-260/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. D. Gouloussis, conseiller juridique, et M^me^ H. Michard, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par M. P. Mylonopoulos, conseiller juridique adjoint au service juridique spécial — section de droit européen du ministère des Affaires étrangères, et M^me^ A. Rokofyllou, auditeur au même service, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Grèce, 117, Val Sainte-Croix,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée, contrairement aux dispositions des articles 2 et 4 de la sixième

* Langue de procédure: le grec.

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 (JO L 145, p. 1), les péages acquittés par les usagers en contrepartie du service consistant à mettre à leur disposition des autoroutes et d'autres ouvrages d'infrastructure routière et en évitant ainsi de verser les ressources propres et les intérêts dus en vertu des règlements (CEE, Euratom) n^{os} 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 (JO L 155, p. 1), et 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 (JO L 155, p. 9), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), L. Sevón et R. Schintgen, présidents de chambre, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, P. Jann, H. Ragnemalm, V. Skouris et M^{me} F. Macken, juges,

avocat général: M. S. Alber,

greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau et M. H. A. Rühl, administrateurs principaux,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 23 novembre 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 janvier 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 juillet 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en ne soumettant pas à la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA»), 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 (JO L 145, p. 1, ci-après la «sixième directive»), les péages acquittés par les usagers en contrepartie du service consistant à mettre à leur disposition des autoroutes et d'autres ouvrages d'infrastructure routière et en évitant ainsi de verser les ressources propres et les intérêts dus en vertu des règlements (CEE, Euratom) n^{os} 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 (JO L 155, p. 1), et 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 (JO L 155, p. 9), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

Le cadre juridique

2 Aux termes de l'article 2 de la sixième directive:

«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;

2. les importations de biens.»

3 Selon l'article 4, paragraphes 1, 2 et 5, de la sixième directive:

«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.

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

...

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 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 des articles 13 ou 28.»

4 Il est constant que l'activité consistant à mettre à disposition une infrastructure routière moyennant acquittement d'un péage ne relève d'aucune des opérations mentionnées à l'annexe D de la sixième directive.

5 Le règlement n° 1553/89, qui a remplacé, à compter du 1er janvier 1989, le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2892/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application, pour les ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO L 336, p. 8), modifié en dernier lieu par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 3735/85 du Conseil, du 20 décembre 1985 (JO L 356, p. 1), dispose, en son article 1er:

«Les ressources TVA résultent de l'application du taux uniforme, fixé conformément à la décision 88/376/CEE, Euratom, à la base déterminée conformément au présent règlement.»

6 Selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1553/89:

«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, modifiée en dernier lieu par la directive 84/386/CEE, à l'exception des opérations exonérées conformément aux articles 13 à 16 de ladite directive.»

7 Le règlement n° 1552/89, applicable à partir du 1er janvier 1989, qui a abrogé le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux

Communautés (JO L 336, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1990/88 du Conseil, du 30 juin 1988 (JO L 176, p. 1), dispose, en son article 9, paragraphe 1:

«Selon les modalités définies à l'article 10, chaque État membre inscrit les ressources propres au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès de son trésor ou de l'organisme qu'il a désigné.»

8 Aux termes de l'article 11 du règlement n° 1552/89:

«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.»

La procédure précontentieuse

Sur la procédure relative à la sixième directive

9 Par lettre du 12 août 1987, la Commission a invité la République hellénique à adapter sa législation sur les péages aux dispositions de l'article 2 de la sixième directive.

10 Par lettre du 20 avril 1988, la Commission a, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité, mis le gouvernement hellénique en demeure de lui présenter ses observations sur le manquement allégué à la sixième directive en raison du non-assujettissement à la TVA des péages d'autoroute.

11 Les autorités helléniques ont répondu le 4 juillet 1988 que les péages constituaient un impôt indirect et que, par conséquent, leur perception était une opération accomplie par une autorité publique dans le cadre de l'exercice de la puissance publique et ne relevait pas du champ d'application de la TVA.

12 Estimant que les explications des autorités helléniques n'étaient pas convaincantes, la Commission a, le 8 août 1989, adressé au gouvernement hellénique un avis motivé dans lequel elle a conclu que la République hellénique méconnaissait les obligations découlant de la sixième directive en ne soumettant pas à la TVA les péages perçus en contrepartie de l'utilisation des infrastructures routières. En conséquence, elle a invité cet État membre à prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations.

13 Par lettre du 21 novembre 1989, les autorités helléniques ont répondu qu'elles maintenaient leur point de vue selon lequel la sixième directive ne s'opposerait pas au non-assujettissement à la TVA des péages perçus.

Sur la procédure relative au système des ressources propres

14 Par lettre du 24 octobre 1989, la Commission a attiré l'attention du gouvernement hellénique sur le fait que l'infraction à la sixième directive résultant du non-

assujettissement à la TVA des péages d'autoroute entraînait une réduction injustifiée des ressources propres des Communautés. Elle lui a demandé de verser avant le 31 janvier 1990 les montants dus au titre des exercices 1987 et 1988, augmentés des intérêts de retard. Par ailleurs, la Commission a demandé que les ressources propres correspondant à chaque exercice soient mises à sa disposition au plus tard le premier jour ouvrable du mois de décembre de l'exercice suivant, majorées des intérêts de retard à compter de cette date.

15 Dans leur réponse en date du 31 janvier 1990, les autorités helléniques ont contesté le bien-fondé de ces demandes en s'appuyant sur les mêmes moyens que ceux invoqués dans leurs réponses à la lettre de mise en demeure et à l'avis motivé qui leur avaient été adressés par la Commission dans le cadre de la procédure relative au non-respect de la sixième directive.

16 Par lettre du 21 juin 1990, la Commission a mis le gouvernement hellénique en demeure de lui soumettre ses observations sur le manquement allégué.

17 À défaut de réponse de la part des autorités helléniques, la Commission a, par lettre du 6 mai 1992, adressé un avis motivé au gouvernement hellénique lui demandant de prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations en matière de versement des ressources propres.

18 Par lettre du 10 septembre 1992, la République hellénique a répondu qu'elle ne donnerait pas une suite favorable à la demande de la Commission.

19 Dans ces conditions, la Commission a décidé d'introduire le présent recours en ce qui concerne tant l'infraction alléguée aux dispositions de la sixième directive que les répercussions de cette infraction sur le paiement des ressources propres des Communautés.

Sur le fond

20 Par son recours, la Commission reproche à la République hellénique, d'une part, de ne pas avoir respecté les dispositions de la sixième directive en ne soumettant pas à la TVA les péages perçus en contrepartie de l'utilisation des autoroutes et autres infrastructures routières et, d'autre part, d'avoir méconnu la réglementation relative au système des ressources propres des Communautés en ne versant pas au budget communautaire les ressources propres provenant de la TVA (ci-après les «ressources propres TVA») afférentes aux sommes qui auraient dû être perçues au titre de la TVA sur lesdits péages.

Sur le premier grief

21 Selon la Commission, la mise à disposition d'infrastructures routières moyennant acquittement d'un péage par l'utilisateur constitue une activité économique au sens des articles 2 et 4 de la sixième directive. Ladite activité devrait être considérée comme une prestation de services effectuée par un assujetti dans le cadre de l'exploitation d'un bien en vue d'en retirer des recettes ayant un

caractère de permanence au sens de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la sixième directive.

22 Le fait que cette activité soit exercée par un organisme de droit public, comme c'est le cas en Grèce, où le Fonds national de construction des routes, personne morale de droit public, détient l'exclusivité de la perception des péages routiers, ne saurait, selon la Commission, faire échapper les opérations en cause du champ d'application de la sixième directive.

23 À cet égard, la Commission souligne que, conformément à l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa, de la sixième directive, c'est uniquement pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques que les organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis. Or, tel ne serait pas le cas de l'activité litigieuse qui ne relèverait pas des responsabilités caractéristiques de la puissance publique, lesquelles ne peuvent en aucun cas être déléguées à des organismes privés, alors que la règle du non-assujettissement des organismes de droit public serait nécessairement d'interprétation stricte.

24 Il convient de relever d'emblée que la sixième directive assigne un champ d'application très large à la TVA en visant, à l'article 2, relatif aux opérations imposables, à côté des importations de biens, les livraisons de biens et prestations de services effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays et en définissant, à l'article 4, paragraphe 1, comme assujetti quiconque accomplit, de façon indépendante, une activité économique, quels que soient les buts et les résultats de cette activité (arrêt du 26 mars 1987, Commission/Pays-Bas, 235/85, Rec. p. 1471, point 6).

25 La notion d'activités économiques est définie à l'article 4, paragraphe 2, de la sixième directive comme englobant toutes les activités de producteur, de commerçant ou de prestataire de services. Est notamment considérée comme activité économique une opération comportant l'exploitation d'un bien corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence.

26 L'analyse de ces définitions met en évidence l'étendue du champ d'application couvert par la notion d'activités économiques et son caractère objectif, en ce sens que l'activité est considérée en elle-même, indépendamment de ses buts ou de ses résultats (arrêt Commission/Pays-Bas, précité, point 8).

27 Au vu de l'étendue du champ d'application défini par la notion d'activités économiques, il convient de constater que le Fonds national de construction des routes en Grèce, en tant qu'il met à la disposition des usagers contre rémunération une infrastructure routière, accomplit une activité économique au sens de la sixième directive.

28 Au vu du caractère objectif que revêt la notion d'activités économiques, le fait que l'activité visée au point précédent consiste dans l'exercice de fonctions conférées et réglementées par la loi, dans un but d'intérêt général, est sans pertinence. En effet, la sixième directive, dans son article 6, prévoit expressément l'assujettissement au régime de la TVA de certaines activités accomplies aux termes de la loi (arrêt Commission/Pays-Bas, précité, point 10).

29 Il convient de relever, par ailleurs, que, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêts du 8 mars 1988, Apple and Pear Development Council, 102/86, Rec. p. 1443, point 12, et du 16 octobre 1997, Fillibeck, C-258/95, Rec. p. I-5577, point 12), la notion de prestation de services effectuée à titre onéreux au sens de l'article 2, point 1, de la sixième directive suppose l'existence d'un lien direct entre le service rendu et la contre-valeur reçue.

30 Or, ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, la mise à disposition d'une infrastructure routière moyennant acquittement d'un péage répond à cette définition. En effet, l'utilisation de l'infrastructure routière est subordonnée au règlement d'un péage dont le prix est fonction, notamment, de la catégorie de véhicules utilisée et de la distance parcourue. Il existe, dès lors, une relation directe et nécessaire entre le service rendu et la contre-valeur pécuniaire reçue.

31 Dans ces conditions, la mise à disposition d'une infrastructure routière moyennant versement d'un péage constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux au sens de l'article 2, point 1, de la sixième directive.

32 Il convient dès lors de vérifier si, ainsi que le gouvernement hellénique le soutient, le Fonds national de construction des routes bénéficie, en ce qui concerne l'activité de mise à disposition d'une infrastructure routière moyennant acquittement d'un péage, de l'exonération prévue à l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive.

33 Cette disposition prévoit, en son premier alinéa, que les organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

34 Ainsi que la Cour l'a rappelé à maintes reprises, l'analyse de ce texte, à la lumière des objectifs de la directive, met en évidence le fait que deux conditions doivent être remplies cumulativement pour que la règle du non-assujettissement joue, à savoir l'exercice d'activités par un organisme public et l'exercice d'activités accomplies en tant qu'autorité publique (voir, notamment, arrêt du 25 juillet 1991, Ayuntamiento de Sevilla, C-202/90, Rec. p. I-4247, point 18).

35 S'agissant de cette dernière condition, il ressort d'une jurisprudence bien établie de la Cour (arrêts du 17 octobre 1989, Comune di Carpaneto Piacentino e.a.,

231/87 et 129/88, Rec. p. 3233, point 16; du 15 mai 1990, Comune di Carpaneto Piacentino e.a., C-4/89, Rec. p. I-1869, point 8, et du 6 février 1997, Marktgemeinde Welden, C-247/95, Rec. p. I-779, point 17) que les activités exercées en tant qu'autorités publiques au sens de l'article 4, paragraphe 5, premier alinéa, de la sixième directive sont celles accomplies par les organismes de droit public dans le cadre du régime juridique qui leur est particulier, à l'exclusion des activités qu'ils exercent dans les mêmes conditions juridiques que les opérateurs économiques privés.

36 Eu égard à cette jurisprudence, il y a lieu de rejeter la thèse de la Commission, exposée au point 23 du présent arrêt, selon laquelle un organisme agit «en tant qu'autorité publique» pour les seules activités qui relèvent de la notion d'autorités publiques au sens strict de ce terme, dont ne ferait pas partie l'activité de mise à disposition d'une infrastructure routière moyennant acquittement d'un péage.

37 La Commission, dont l'approche juridique n'a ainsi pas été retenue par la Cour, n'a pas établi ni même cherché à établir que le Fonds national de construction des routes agit dans les mêmes conditions qu'un opérateur économique privé au sens de la jurisprudence de la Cour. À l'opposé, le gouvernement hellénique s'est efforcé de démontrer que l'activité en cause était accomplie par ledit organisme dans le cadre du régime juridique qui lui était particulier au sens de la même jurisprudence.

38 Par conséquent, force est de constater que la Commission est restée en défaut d'apporter à la Cour les éléments permettant à celle-ci d'établir l'existence du manquement allégué au regard de la condition tenant à l'exercice d'une activité en tant qu'autorités publiques.

39 Toutefois, ainsi qu'il a également été rappelé au point 34 du présent arrêt, la règle du non-assujettissement prévue à l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive suppose, outre que l'activité considérée soit exercée en tant qu'autorité publique, l'exercice de cette activité par un organisme de droit public.

40 À cet égard, la Cour a jugé 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 (arrêts précités Commission/Pays-Bas, point 21, et Ayuntamiento de Sevilla, point 19). La Cour en a déduit, au point 20 de l'arrêt Ayuntamiento de Sevilla, précité, que, dès lors qu'une commune confie l'activité de perception de l'impôt à un tiers indépendant, l'exclusion prévue par l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive n'est pas applicable. De même, la Cour a jugé, au point 22 de l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité, que, si l'on devait considérer que, dans l'exercice de leurs fonctions publiques, les notaires et huissiers de justice aux Pays-Bas exercent des prérogatives de puissance publique en vertu d'une investiture publique, ils ne pourraient cependant pas bénéficier de l'exonération prévue à l'article 4, paragraphe 5, de la sixième directive, puisqu'ils exercent ces activités non pas sous la forme d'un organisme de droit public, n'étant pas intégrés dans l'organisation de l'administration publique, mais sous la forme d'une activité économique indépendante, exercée dans le cadre d'une profession libérale.

41 Or, en l'occurrence, il est constant que, en Grèce, l'activité consistant à mettre à disposition des usagers une infrastructure routière moyennant acquittement d'un péage est exercée par le Fonds national de construction des routes, qui est un organisme de droit public.

42 Dès lors, dans la mesure où l'argumentation défendue par la Commission n'a pas pu être retenue, le grief tiré de la violation de la sixième directive doit être rejeté.

Sur le second grief

43 La Commission estime que, lorsqu'il y a infraction à la sixième directive et, par conséquent, lorsque l'assiette des ressources propres TVA est réduite, elle doit être créditée du montant des ressources propres afférent à la taxe qui aurait dû être prélevée, sous peine de subir un préjudice financier devant être compensé au moyen de la contribution fondée sur le produit national brut. Cette infraction causerait donc un préjudice financier aux autres États membres et, partant, méconnaîtrait le principe d'égalité.

44 Mais, dès lors que le premier grief tiré du non-respect de la sixième directive a été rejeté comme n'étant pas fondé, le second grief ne saurait être accueilli.

45 Dans ces conditions, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le gouvernement hellénique ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Sevón

Schintgen Kapteyn Gulmann Puissochet

Jann Ragnemalm Skouris Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 septembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias