CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 16 décembre 2010[1]

1. La directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, sur les redevances aéroportuaires[2] (ci-après la «directive»), inclut deux catégories d'aéroports dans son champ d'application, à savoir, d'une part, les aéroports «dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers» et, d'autre part, les aéroports «enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre».

2. Par le présent recours, le Grand-Duché de Luxembourg demande, à titre principal, l'annulation de la disposition qui fait référence à la seconde catégorie d'aéroports. À titre subsidiaire, si la Cour estime qu'il n'est pas possible d'annuler partiellement la directive, le Luxembourg en demande l'annulation intégrale.

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO L 70, p. 11.

I — Contexte normatif

A — *La directive 2009/12/CE*

3. La directive attaquée a été adoptée sur la base de l'article 80, paragraphe 2, CE et vise à établir «des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires» (article 1er, paragraphe 1).

4. Les deuxième à quatrième considérants de la directive sont formulés comme suit:

«(2) Il est nécessaire de mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation, faute de quoi certaines exigences de base concernant la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport risquent de ne pas être respectées. Un tel cadre ne devrait pas exclure

la possibilité, pour un État membre, de déterminer si et dans quelle mesure les revenus provenant des activités commerciales d'un aéroport peuvent être pris en compte pour fixer les redevances aéroportuaires.

(3) Il convient que la présente directive s'applique aux aéroports situés dans la Communauté et dont la taille est supérieure à un seuil minimal, étant donné que la gestion et le financement des petits aéroports ne nécessitent pas l'application d'un cadre communautaire.

(4) En outre, dans un État membre où aucun aéroport n'atteint la taille minimale pour l'application de la présente directive, l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers jouit d'une telle position privilégiée en tant que point d'entrée dans cet État membre qu'il est nécessaire d'appliquer la présente directive à cet aéroport pour garantir le respect de certains principes de base dans les relations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport, en particulier en ce qui concerne la transparence des redevances et la non-discrimination entre les usagers d'aéroport.»

5. Selon son dix-neuvième considérant, l'objectif de la directive «ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres, des systèmes de redevances aéroportuaires ne pouvant être mis en place au niveau national d'une manière uniforme dans toute la Communauté, et peut donc, en raison de la dimension et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire».

6. En vertu de son article 1er, paragraphe 2, la directive s'applique à «tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité [CE], ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre».

7. Concrètement, la directive prévoit l'obligation pour les États membres de mettre en place une procédure de consultation régulière, organisée au moins une fois par an, entre l'entité gestionnaire de l'aéroport et les usagers de celui-ci, en ce qui concerne l'application du système de redevances perçues pour l'utilisation des infrastructures et des services fournis par la première aux seconds (article 6, paragraphe 1). Dans ce contexte, des obligations réciproques d'information incombent aux deux parties, nécessaires pour la détermination des redevances aéroportuaires (article 7).

8. Chaque État membre doit mettre en place une autorité de supervision indépendante qui assure le respect des obligations prévues par la directive (article 11) et à laquelle les parties peuvent s'adresser en cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires (article 6, paragraphe 3).

9. La Commission européenne doit préparer, au plus tard pour le 15 mars 2013, un rapport qui évalue l'application de la directive, la réalisation des objectifs de celle-ci et la nécessité de modifications appropriées (article 12).

10. La directive fixe au 15 mars 2011 le délai de transposition en droit national (article 13).

II — Procédure devant la Cour et conclusions des parties

11. Le Luxembourg a introduit le présent recours par un acte déposé au greffe de la Cour le 18 mai 2009.

12. La Commission est intervenue à l'appui de la position du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. La République slovaque est, en revanche, intervenue au soutien du Luxembourg.

13. Les parties ont été entendues lors de l'audience du 21 octobre 2010.

14. Le Luxembourg conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— à titre principal, annuler l'article 1er, paragraphe 2, de la directive dans la partie où il fait référence aux aéroports «enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre»;

— à titre subsidiaire, annuler la directive dans sa totalité, et

— en tout état de cause, condamner les institutions défenderesses aux dépens.

15. Le Parlement et le Conseil concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner le Luxembourg aux dépens, et

— à titre subsidiaire, en cas d'annulation de la directive, en maintenir les effets jusqu'à l'adoption d'un nouvel acte.

III — Arguments des parties

A — *Sur la violation du principe de non-discrimination*

16. Le Luxembourg fait valoir une violation du principe de non-discrimination, en ce que

la directive traiterait des situations analogues de manière différente et des situations différentes de manière égale.

17. Quant au premier type de discrimination, le Luxembourg déplore que l'inclusion dans le champ d'application de la directive d'aéroports tels que celui de Luxembourg-Findel (ci-après l'«aéroport du Findel») engendre pour ces derniers des charges administratives et des dépenses auxquelles échapperaient, en revanche, d'autres aéroports qui se trouvent dans une situation comparable, à savoir les grands aéroports régionaux dont le trafic annuel est inférieur à 5 millions de mouvements de passagers par an, sans que cette différence de traitement soit objectivement justifiée.

18. Le Luxembourg fait, en particulier, référence aux aéroports de Charleroi (Belgique) et de Hahn (Allemagne), qui, se trouvant dans la même zone de chalandise que celle de l'aéroport du Findel, seraient dans une relation de concurrence directe avec celui-ci. L'aéroport du Findel (qui a enregistré, en 2007, 1 642 848 mouvements de passagers) entre dans le champ d'application de la directive parce qu'il est l'aéroport principal du Luxembourg. Au contraire, tout en ayant un trafic passagers plus important (en 2008, ils ont enregistré respectivement 2,9 millions et 4 millions de mouvements de passagers) les deux aéroports susmentionnés n'entrent pas dans le champ d'application de la directive, parce que leur trafic annuel ne dépasse pas 5 millions de mouvements de passagers et qu'ils ne sont pas les aéroports principaux de leurs États membres respectifs.

19. Quant au second type de discrimination, en revanche, le Luxembourg déplore que la directive le traite de manière analogue à d'autres États membres, comme la Belgique et l'Allemagne, qui, cependant, revendiquent un trafic dépassant considérablement les 5 millions de mouvements de passagers. La situation des aéroports principaux de ces États serait différente et, par conséquent, ne devrait pas faire l'objet des mêmes charges.

20. Selon le Luxembourg, la «position privilégiée» des aéroports principaux ne procure pas aux aéroports qui ont un trafic passagers réduit comme celui du Findel un avantage du même type que celui que représente un trafic passagers important. De plus, d'un point de vue économique également, l'aéroport du Findel ne serait pas non plus comparable aux grands aéroports internationaux.

21. Le Luxembourg conteste l'affirmation figurant au quatrième considérant de la directive et nie que l'aéroport principal de chaque État membre jouisse d'une position privilégiée en tant que «point d'entrée» dans celui-ci. Le Conseil aurait tenté, en introduisant ce quatrième considérant, de justifier a posteriori l'inclusion dans la directive d'au moins un aéroport par État membre.

22. Selon le Luxembourg, le risque de position dominante serait plus réel dans des aéroports régionaux bien plus importants que celui du Findel, qui, tout en étant situés à proximité de grands centres urbains, ne sont

pas les aéroports principaux de leurs États membres respectifs et sont donc exclus du champ d'application de la directive. Le Findel ferait, par rapport à ces derniers, l'objet d'une discrimination due à une différence de traitement fondée sur une simple différence de nationalité de l'aéroport.

23. Enfin, le Luxembourg estime que rien ne justifiait que le législateur soumette l'aéroport du Findel à des charges qui sont, selon lui, discriminatoires. Les éventuelles appréciations complexes effectuées lors de la rédaction de la directive ne peuvent, à son avis, viser une situation qui est d'une clarté aussi évidente que celle dudit aéroport.

24. La République slovaque partage les objections soulevées par le Luxembourg quant aux dépenses et aux charges administratives et ajoute, en particulier, que les procédures administratives et les procédures de contrôle prévues par la directive (comme le droit pour les usagers d'un aéroport de demander l'intervention d'une autorité indépendante en cas de désaccord sur une décision de l'entité gestionnaire de l'aéroport) peuvent entraîner un blocage du processus décisionnel, rendant les aéroports moins compétitifs.

25. Pour sa part, le Conseil estime que, pour prévoir un cadre de transparence pour les redevances aéroportuaires, au bénéfice du secteur aérien, le législateur ne pouvait pas ignorer la position privilégiée de l'aéroport principal de chaque État membre. Cette position le rendrait, par conséquent, assimilable aux aéroports dont le trafic annuel dépasse 5 millions de mouvements de passagers par an. Sur ce point, le Conseil nie que l'extension de l'application de la directive aux aéroports enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre soit un ajout effectué a posteriori. En tout cas, même si des modifications n'avaient pas été apportées au champ d'application de la directive tel qu'il était initialement proposé (qui incluait les aéroports dont le trafic annuel dépassait 1 million de mouvements de passagers ou 25 000 tonnes de fret), l'aéroport du Findel, qui a enregistré en 2008 un trafic fret de plus de 700 000 tonnes, aurait également été soumis aux dispositions de la directive.

26. Le Conseil soutient, en outre, que le Luxembourg n'aurait pas démontré la disparité de traitement dont il se plaint. Il ne serait pas démontré que les aéroports de Charleroi et de Hahn jouissent d'une position privilégiée analogue à celle des aéroports principaux de leurs États membres respectifs, ni que les compagnies aériennes opérant habituellement à l'aéroport du Findel seraient incitées à le quitter pour s'installer à Charleroi ou à Hahn.

27. Selon le Parlement, seule l'application de la directive à tous les États membres permettrait une plus grande transparence et l'absence de discrimination dans la fixation des redevances aéroportuaires par les entités gestionnaires. En outre, de cette manière, les compagnies aériennes auraient

la possibilité de choisir, dans chaque État membre, au moins un aéroport soumis à la réglementation communautaire en matière de redevances aéroportuaires.

28. En deuxième lieu, le Parlement soutient que les obligations découlant de la directive n'impliquent pas des coûts tels qu'ils placent l'aéroport du Findel dans une situation désavantageuse par rapport aux aéroports qui ne sont pas soumis à cette réglementation.

29. Le Parlement insiste, en outre, trouvant en cela l'appui du Conseil, sur la nécessité que la directive s'applique dans chaque État membre: de ce point de vue, la disposition contestée par le Luxembourg constitue un élément essentiel de l'économie du texte légal, puisqu'il garantit que, dans chaque État membre, il y a au moins un aéroport qui est tenu de se soumettre aux règles de transparence en matière de redevances aéroportuaires.

30. La Commission, de son côté, fait sienne l'interprétation de la directive effectuée par le Parlement et par le Conseil. En particulier, quant à la justification visée au quatrième considérant, elle précise que seules deux catégories d'aéroports pourraient se trouver en position de force par rapport aux transporteurs aériens, à savoir les aéroports principaux de chaque État membre, en tant qu'ils constituent le «point d'entrée» privilégié dans celui-ci, et les aéroports dont le trafic dépasse 5 millions de mouvements de passagers.

31. Pour la Commission, le critère de l'aéroport «principal» de chaque État membre constitue, à la lumière de l'objectif de la directive, le pilier de toute la réglementation des redevances aéroportuaires. En revanche, le critère du trafic dépassant 5 millions de mouvements de passagers servirait seulement à compléter le premier.

B — *Sur la violation des principes de proportionnalité et de subsidiarité*

32. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, le Luxembourg estime que les procédures et les charges administratives découlant de la directive sont excessives et disproportionnées par rapport à une réalité comme celle de l'aéroport du Findel.

33. Quant au principe de subsidiarité, l'État requérant nie qu'il soit nécessaire d'appliquer un cadre communautaire pour gérer et financer les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 5 millions de mouvements de passagers par an. La preuve en serait que beaucoup d'aéroports d'une taille supérieure à celui du Findel sont exemptés des obligations découlant de la directive.

34. Le Conseil conteste cette thèse et fait valoir que la réglementation des redevances aéroportuaires implique des appréciations complexes, qui garantissent un large pouvoir d'appréciation au législateur, lequel pourrait seulement se voir reprocher d'avoir commis une erreur manifeste. En conformité avec cette thèse, il estime que le recours doit être rejeté parce que le Luxembourg n'a pas démontré que la mesure avait un caractère manifestement inapproprié par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur communautaire.

35. Le Conseil fait, en outre, observer que les principes essentiels qui sont à la base de la directive, c'est-à-dire les principes de transparence, de non-discrimination et de consultation, faciliteraient non seulement l'activité des compagnies aériennes, mais aussi celle des aéroports. À son avis, étant donné que la définition de ces principes communs peut être mieux effectuée au niveau de l'Union, le Luxembourg n'a pas démontré en quoi consistait la prétendue violation du principe de subsidiarité.

36. Le Parlement partage largement la position du Conseil et ajoute que la proportionnalité de la mesure ressortirait avec évidence du niveau minimal des obligations qu'elle prévoit.

37. La Commission, de son côté, souligne que le fait que les principes de consultation obligatoire et de non-discrimination ont déjà été adoptés dans la majeure partie des États membres redimensionne, en termes de charges administratives, l'incidence de la directive sur leur système aéroportuaire.

IV — Appréciation

38. À l'appui de ses conclusions, le Luxembourg avance deux moyens, relatifs, le premier, à la violation du principe de non-discrimination et, le second, à la violation des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

39. Lorsque j'examinerai le litige, je considérerai tout d'abord les limites du contrôle de légalité effectué par la Cour quant au choix opéré par le législateur en ce qui concerne le champ d'application de la directive. Dans ce cadre, j'examinerai si les situations sont comparables, à la lumière tant du principe de non-discrimination que du principe de proportionnalité de la mesure. En dernier lieu, je me concentrerai sur la prétendue violation du principe de subsidiarité.

40. À titre préliminaire, cependant, il me paraît nécessaire de préciser quel est l'objectif de la directive, pour déterminer si, à la lumière de celui-ci, il est possible d'annuler partiellement l'acte législatif.

A — *Observations préliminaires*

1. Sur l'objectif de la directive

41. Les observations des parties font apparaître qu'elles ne sont pas unanimes quant à la définition de l'objectif de la directive. Selon le Parlement, le Conseil et la Commission, la directive vise principalement à protéger les compagnies aériennes contre les éventuels comportements abusifs des aéroports qui jouissent d'une position de force. Même le Luxembourg, du moins dans les observations écrites qu'il a présentées en réponse au mémoire en intervention de la Commission, s'est rallié à ce point de vue. En revanche, la Slovaquie paraît, quant à elle, soutenir que le législateur aurait eu pour objectif de favoriser un jeu normal de la concurrence entre les aéroports, en empêchant les abus de position dominante.

42. L'examen de la directive, ainsi que des travaux préparatoires, fait clairement apparaître que la thèse correcte est la première et que la directive vise à empêcher que les aéroports puissent tirer profit, au détriment des compagnies aériennes, d'avantages spécifiques dont ils peuvent jouir du fait de leur localisation ou de leurs dimensions.

43. J'observe, à cet égard, que le deuxième considérant de la directive fait expressément référence à la «relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport».

44. L'autre interprétation ne trouve, en revanche, aucune confirmation dans le texte de la directive et paraît être fondée seulement sur quelque vague indication résultant des travaux préparatoires. Cependant, mis à part le fait que, comme on le sait, les travaux préparatoires ne peuvent être considérés comme déterminants lorsque leur contenu ne trouve aucune expression dans le texte législatif [3], l'analyse de ceux-ci confirme aussi que le législateur a eu pour objectif de réglementer les rapports entre les entités gestionnaires des aéroports et les compagnies aériennes.

45. En particulier, cela apparaissait déjà bien clairement dans l'avis du Comité économique et social européen (CESE) [4] et la Commission elle-même, en tant qu'auteur de la proposition de directive, a explicitement affirmé, tant dans la communication du 8 juillet 2008 [5] que dans l'avis du 18 février 2009 [6], que «[l]'objectif de la proposition adoptée par la Commission le 24 janvier 2007 est de faciliter

3 — Voir arrêts du 8 juin 2000, Epson Europe (C-375/98, Rec. p. I-4243, point 26); du 25 octobre 2001, Finalarte e.a. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 à C-54/98 et C-68/98 à C-71/98, Rec. p. I-7831, point 40), et du 24 janvier 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Rec. p. I-787, point 27).

4 — Avis nº 1244/2007 du Comité économique et social européen, du 26 septembre 2007, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (point 2.2).

5 — Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires [COM(2008) 455 final, point 2].

6 — Avis de la Commission conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires portant modification à la proposition de la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE [COM(2009) 86 final, point 3].

les discussions sur les redevances aéroportuaires entre les aéroports et les compagnies aériennes».

46. Par conséquent, tant la teneur de la directive que l'analyse des travaux préparatoires qui ont conduit à son approbation indiquent clairement que l'objectif que le législateur a entendu poursuivre et qui doit être pris en considération pour apprécier la légalité de la directive consiste à éviter que les entités gestionnaires des aéroports commettent des abus vis-à-vis des compagnies aériennes.

2. Sur l'annulation partielle de la directive

47. Comme on l'a vu, le Luxembourg demande, à titre principal, que la directive soit déclarée illégale dans la partie où elle étend son champ d'application à l'aéroport «enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre». À son avis, l'élimination de cette partie ne dénaturerait pas l'économie de la directive.

48. Nous ne partageons pas cet avis.

49. Le vice dénoncé par le Luxembourg concerne la portée de la directive attaquée, en particulier l'extension des procédures de contrôle qui y sont prévues à au moins un aéroport par État membre.

50. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'annulation partielle d'un acte n'est possible que pour autant qu'elle porte sur des éléments «détachables» de cet acte et à condition qu'elle ne modifie pas la substance de celui-ci [7]. Dans ce cas, le champ d'application de la directive fait, à mon avis, partie de ses éléments essentiels.

51. Comme il ressort des travaux préparatoires, la définition du champ d'application de la directive a été au centre des débats intervenus entre les institutions durant toute la procédure législative [8]. Le choix d'utiliser les deux critères consistant respectivement dans un seuil numérique (5 millions de mouvements

7 — Voir, par exemple, arrêts du 24 mai 2005, France/Parlement et Conseil (C-244/03, Rec. p. I-4021, points 12 et 13), et du 11 décembre 2008, Commission/Département du Loiret (C-295/07 P, Rec. p. I-9363, points 105 et 106).

8 — Aux critères initiaux d'un trafic annuel dépassant 1 million de mouvements de passagers ou 25 000 tonnes de fret, prévus par la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires [COM(2006) 820 final, article 1er, paragraphe 2], la commission des transports et du tourisme du Parlement avait proposé, le 6 juillet 2007, de substituer le seuil d'un trafic annuel dépassant 5 millions de mouvements de passagers et d'éliminer la référence au trafic fret (PE 392.008, projet de résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires, amendement 1). Le 26 septembre de la même année, le Comité économique et social européen avait, au contraire, suggéré d'appliquer la directive aux aéroports où le volume de passagers dépasse le million par an (avis déjà cité à la note 4, point 2.3). Le Comité des régions de l'Union européenne a, en revanche, adopté une position contraire et, dans son avis du 10 octobre 2007, il a suggéré d'appliquer la directive aux aéroports détenant plus de 1 % du marché total des passagers aériens dans l'Union européenne [avis du Comité des régions, intitulé «L'avenir des aéroports européens» (JO 2007, C 305, p. 11, point 2)]. Dans les modifications qu'il a apportées le 21 novembre 2007, le Parlement a adopté la limite consistant dans un trafic annuel dépassant 5 millions de mouvements de passagers et en a ajouté une autre consistant dans un trafic représentant plus de 15 % des mouvements de passagers dans l'État membre où il est situé (COD/2007/0013). Le 23 juin 2008, la position commune du Conseil a introduit une autre modification, qui correspond au texte actuel de la directive (8332/2/08 REV 2, article 1er, paragraphe 2).

de passagers par an) et dans la nature «privilégiée» d'un aéroport (avec l'inclusion de l'aéroport principal de chaque État membre) est le résultat d'un compromis laborieux qui a permis d'éviter l'impasse qui, quelques années auparavant, avait déjà entraîné le retrait d'une proposition de la Commission [9].

52. Pour ces motifs, j'estime que l'inclusion de l'aéroport principal de chaque État membre dans le champ d'application de la directive est indissolublement liée à l'inclusion des aéroports dont le trafic annuel dépasse 5 millions de mouvements de passagers.

53. Il est, par conséquent, évident que, si l'on devait considérer qu'il faut éliminer la référence à l'aéroport principal de chaque État membre, en supprimant ainsi le double paramètre prévu par le législateur, l'autre seuil de 5 millions de mouvements de passagers par an se révélerait inadéquat pour atteindre les objectifs de la directive. La logique suivie par le législateur serait, à tout le moins, profondément altérée.

54. Par conséquent, si elle accueillait les arguments avancés par le Luxembourg, la Cour pourrait, à mon avis, seulement décider d'annuler intégralement la directive attaquée.

9 — Je fais référence à la proposition de 1997 [COM(1997) 154 final], retirée en 2001 [COM(2001) 763 final].

B — *Sur les limites de l'examen de la validité de la directive*

55. La directive qui fait l'objet du présent recours a été adoptée sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, CE. Il est de jurisprudence constante que, dans le secteur des transports, comme dans tous ceux où sont en jeu des appréciations de nature politique, économique et sociale, le législateur jouit d'une large marge d'appréciation [10]. Dans de telles situations, la Cour parle d'«appréciations complexes» [11]: cette complexité s'explique tant en raison des difficultés que suscite la conciliation d'intérêts divergents qu'à la lumière des responsabilités politiques inhérentes à l'activité de réglementation économique et sociale. Dans le cadre du contrôle de légalité des actes législatifs relatifs à ces secteurs, la Cour est appelée non pas à émettre un jugement sur l'opportunité des choix effectués par le législateur, mais à sanctionner les choix

10 — En ce qui concerne le secteur des transports, voir, par exemple, arrêts du 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt et Stapf (C-248/95 et C-249/95, Rec. p. I-4475, point 23); du 12 mars 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 63), et du 9 septembre 2004, Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, Rec. p. I-7789, point 56). La jurisprudence sur ce point est particulièrement abondante dans le secteur de la politique agricole: voir, par exemple, arrêts du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 80 et jurisprudence citée), et du 14 mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (C-34/08, Rec. p. I-4023, points 44 et 76 et jurisprudence citée). Pour des considérations identiques dans le secteur de l'environnement, voir arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, Rec. p. I-9895, point 61).

11 — Voir, par exemple, récemment, arrêts du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, Rec. p. I-2007, point 60 et jurisprudence citée), et du 8 juillet 2010, Afton Chemical (C-343/09, Rec. p. I-7027, point 46). En particulier, dans le secteur des transports aériens, voir arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA (C-344/04, Rec. p. I-403, point 80).

législatifs entachés d'une erreur manifeste d'appréciation [12].

56. À cela s'ajoute que le pouvoir d'appréciation accordé au législateur communautaire implique la possibilité de déterminer, d'un point de vue global, les éléments de fait à prendre en considération dans ses choix. En effet, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le préciser, lorsque la mise en œuvre d'une politique commune, comme celle des transports, implique la nécessité d'apprécier une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les institutions s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation de données de base en ce sens, notamment, qu'il leur est loisible de se fonder, le cas échéant, sur des constatations globales [13].

C — *Sur la violation du principe de non-discrimination*

57. Il est de jurisprudence constante que le principe de non-discrimination exige que des situations analogues ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique, à moins que cela ne soit objectivement justifié [14].

58. Je me concentrerai maintenant séparément sur les différents types de discrimination dont se plaint le Luxembourg, pour voir, tout d'abord, si les situations utilisées comme termes de comparaison par cet État membre sont comparables à la sienne et, en cas de réponse affirmative, si le traitement contesté entraîne effectivement une discrimination.

59. À la lumière des considérations que je viens d'exposer au sujet du pouvoir d'appréciation dont jouit le législateur, la question pertinente aux fins de la comparaison consiste à se demander si la décision d'appliquer aux aéroports «principaux» de chaque État membre un traitement identique à celui des aéroports dont le trafic dépasse 5 millions de mouvements de passagers et un traitement différent de celui des aéroports «secondaires» ayant un trafic passagers analogue à celui des aéroports «principaux» implique une disparité de traitement résultant d'une erreur manifeste d'appréciation. La situation doit être appréciée à la lumière de l'objectif poursuivi par le législateur, qui est, comme on l'a vu, d'éviter que les entités gestionnaires des aéroports commettent des abus vis-à-vis des compagnies aériennes.

12 — La jurisprudence est constante sur ce point: voir, par exemple, arrêts du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 123); du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 52), et Afton Chemical (déjà cité à la note 11, points 28 et 42).

13 — Voir arrêts SAM Schiffahrt et Stapf (déjà cité à la note 10, point 25 et jurisprudence citée), et Omega Air e.a. (déjà cité à la note 10, point 65).

14 — Voir, par exemple, arrêts du 17 juillet 1963, Italie/Commission (13/63, Rec. p. 335, 358); du 13 décembre 1984, Sermide (106/83, Rec. p. 4209, point 28), et du 25 octobre 2001, Italie/Conseil (C-120/99, Rec. p. I-7997, point 80).

1. Sur le traitement différent de situations analogues

60. En ce qui concerne le traitement différent de situations analogues, le Luxembourg se plaint de deux types de discriminations qui pénaliseraient un aéroport comme celui du Findel par rapport aux aéroports «secondaires» qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive. Le premier type de discrimination fait référence à des aéroports que le Luxembourg considère comme étant en concurrence directe avec celui du Findel et qui enregistrent un trafic passagers analogue à ce dernier, à savoir les aéroports de Charleroi et de Hahn. Le second type de discrimination se réfère, en revanche, à des aéroports qui seraient analogues à celui du Findel non seulement quant aux dimensions, mais aussi d'un point de vue stratégique, du fait qu'ils sont situés à proximité de grands centres urbains.

61. La violation du principe d'égalité de traitement du fait d'un traitement différencié de situations analogues présuppose que les situations soient comparables à la lumière tant de l'ensemble des éléments qui les caractérisent que de l'objet et du but de l'acte communautaire qui institue la distinction en cause [15]. Dans cette optique, donc, pour comparer les situations en cause en l'espèce, il y a lieu de prendre en considération non seulement des éléments tels que le trafic passagers ou la relation de concurrence entre les aéroports [16], mais aussi toutes ces circonstances qui, du point de vue des compagnies aériennes, c'est-à-dire des sujets de droit que la directive vise à protéger, peuvent rendre un aéroport analogue à un autre ou différent de celui-ci.

a) Comparaison avec les aéroports secondaires enregistrant un trafic analogue et situés dans la même zone de chalandise que l'aéroport du Findel

62. Je commencerai donc par analyser la situation dans laquelle se trouve un aéroport comme celui du Findel par rapport à un aéroport secondaire ayant un trafic analogue et situé dans la même zone de chalandise, comme par exemple, celui de Hahn. Ce propos vaut, d'une manière plus générale, pour tous les aéroports qui ont un trafic passagers analogue à celui du Findel, mais qui ne sont pas situés à proximité d'un centre urbain.

63. À ce propos, on peut faire sienne la remarque qu'a faite la Commission, selon laquelle les aéroports principaux de chaque État membre revendiquent certaines caractéristiques communes, dont d'autres aéroports sont, en revanche, dépourvus.

15 — Voir arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 74), et Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, points 25 et 26).

16 — Pour un raisonnement semblable en termes, toutefois, de comparabilité entre divers secteurs, voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, point 36).

64. Une de ces caractéristiques est, par exemple, la proximité d'une ville, souvent la capitale, facteur qui les rend particulièrement attrayants, du moins pour une catégorie déterminée de voyageurs, à savoir ceux qui se déplacent pour affaires. Pour ce segment du marché, les compagnies aériennes ont donc un intérêt majeur à proposer des vols au départ et à destination d'un aéroport principal comme celui du Findel, plutôt que d'un aéroport secondaire comme celui de Hahn. En revanche, étant donné qu'il est situé à l'écart, un aéroport de ce dernier type est plus attrayant pour les compagnies «low cost», qui font face à une demande dont les exigences sont différentes de celles des personnes qui voyagent à des fins professionnelles, à savoir une demande plus sensible aux prix des vols et davantage disposée à effectuer des transferts plus longs entre la ville et l'aéroport.

65. De plus, il est évident que, ne serait-ce que pour des raisons de réputation, un aéroport principal est en mesure d'attirer tant une clientèle d'affaires qu'une clientèle «touristique», alors que, en raison des considérations exposées ci-dessus, un aéroport «secondaire» est normalement intéressant seulement pour le second type de clientèle. En d'autres termes, alors que les aéroports principaux peuvent facilement avoir comme interlocuteurs tant les compagnies de pavillon que les compagnies «low cost», pour les aéroports secondaires, il est plus facile d'avoir comme interlocuteurs seulement les secondes. En considération des différentes catégories de compagnies aériennes qui desservent ces deux types d'aéroports et de la diversité — qui en résulte — des stratégies commerciales mises en œuvre par ces dernières, on pourrait même douter, comme le fait la Commission, qu'il existe une relation de concurrence directe entre les aéroports principaux et les aéroports secondaires.

66. Sur la base de ces éléments, j'estime que, tout en enregistrant un trafic passagers analogue, un aéroport principal et un aéroport secondaire ne sont pas parfaitement substituables du point de vue des compagnies aériennes.

67. Pour vérifier cette affirmation, on peut se demander si l'application de la directive peut suffire à faire passer les compagnies aériennes d'un aéroport principal à un aéroport secondaire enregistrant un trafic comparable. Or, les documents produits ne donnent, en aucune manière, à penser que, en raison des coûts et des charges administratives qu'entraînerait l'application de la directive, les compagnies aériennes seraient incitées à quitter l'aéroport du Findel en faveur d'aéroports comme celui de Hahn. L'analyse relative à l'impact financier de la directive effectuée par le Luxembourg fait plutôt apparaître une augmentation très limitée des coûts.

68. Il convient de faire observer, à cet égard, que l'on ne sait pas exactement qui, dans le cas du Luxembourg, devra, en dernière analyse, supporter les coûts liés à la mise en œuvre de la directive. En lui-même, en effet, le texte législatif n'impose aucun choix sur ce point. Le Luxembourg paraît exclure que,

en cas de transposition de la directive dans son ordre juridique, l'État prenne les coûts à sa charge. Dans ses observations écrites, cet État membre a présenté comme acquise la circonstance que l'entité gestionnaire de l'aéroport répercuterait les coûts sur les compagnies aériennes et celles-ci sur les utilisateurs finals (à savoir les passagers). Lors de l'audience, il n'a pas non plus été exclu que l'entité gestionnaire de l'aéroport puisse décider de ne pas répercuter ces coûts sur les compagnies aériennes.

69. Quoi qu'il en soit, il convient de faire observer que le Luxembourg lui-même, en supposant, dans ses mémoires, que le coût plus élevé serait, en dernière analyse, supporté par les seuls passagers — donc, sans prendre en considération l'hypothèse dans laquelle le coût serait aussi réparti sur les compagnies aériennes effectuant le transport de fret [17], ni celle où les coûts demeureraient à la charge de l'État ou de l'entité gestionnaire de l'aéroport — a pu, au maximum, imaginer une augmentation des redevances aéroportuaires estimée à 16 %, soit environ 50 centimes d'euro par passager. Même si l'on admet qu'elle est démontrée, une telle modification ne me paraît pas être de nature à entraîner une perte d'usagers pour l'aéroport du Findel, notamment parce qu'une augmentation répercutée par les transporteurs sur les passagers le serait sur des personnes qui, comme nous l'avons vu, à la différence de celles qui transitent normalement par les aéroports non principaux, sont, en majorité, peu sensibles aux variations du prix du billet.

70. Pour ces motifs, aux fins du présent litige, la situation de l'aéroport du Findel n'est pas comparable à celles d'aéroports comme ceux de Charleroi et de Hahn, qui, tout en étant d'une taille analogue, ne constituent pas l'aéroport principal d'un État membre. Je ne constate, par conséquent, aucune discrimination résultant du fait que seule la première catégorie d'aéroports est incluse dans le champ d'application de la directive.

b) Comparaison avec les aéroports secondaires enregistrant un trafic analogue et situés à proximité de centres urbains

71. Le discours peut être partiellement différent en ce qui concerne la disparité de traitement invoquée par le Luxembourg entre l'aéroport du Findel et d'autres structures aéroportuaires qui enregistrent un trafic annuel inférieur à 5 millions de mouvements de passagers, mais qui, même si elles sont situées à proximité d'un grand centre urbain, ne sont pas les aéroports principaux de leurs États membres respectifs. Comme exemples d'aéroports de cette catégorie, le Luxembourg

17 — Il y a lieu de rappeler que, même si le trafic fret n'est pas pris en considération pour déterminer le champ d'application de la directive, dans les aéroports auxquels elle s'applique, les règles de transparence concernent toutes les compagnies aériennes, *même celles qui effectuent le transport de fret.*

a cité, lors de l'audience, ceux de Bordeaux (France) et de Turin (Italie).

72. Sur la base des considérations exposées jusqu'ici, j'exclus que le fait d'enregistrer un trafic analogue puisse être déterminant aux fins de la comparaison, parce que, comme on l'a vu [18], les mouvements de passagers ne sont pas en mesure d'expliquer, à eux seuls, les préférences que les compagnies aériennes peuvent avoir pour un aéroport plutôt que pour un autre. Je me concentrerai, par conséquent, sur le critère de la localisation à proximité des grands centres urbains. De ce point de vue, à mon avis, la question qu'il faut se poser est celle de savoir si, pour une compagnie aérienne, un aéroport «secondaire» situé à proximité d'un centre urbain présente le même intérêt stratégique qu'un aéroport principal.

73. La définition de l'intérêt stratégique à prendre en considération pour inclure un aéroport dans le champ d'application de la directive est fournie par le législateur au quatrième considérant de celle-ci. La notion de «position privilégiée» y est expliquée en ce sens que ces aéroports sont, pour les compagnies aériennes, un «point d'entrée dans cet État membre».

74. Dans la perspective du législateur, donc, il est évident que le «point d'entrée» doit être entendu par référence seulement aux compagnies aériennes et non aux voyageurs. Dans cette optique, l'aéroport principal pourrait être l'unique escale d'entrée pour une compagnie aérienne dans un État membre déterminé, comme cela est, entre autres, le cas de l'aéroport du Findel. Dans d'autres situations, ce pourrait être la compagnie aérienne elle-même qui aurait intérêt à desservir une escale unique dans un État membre et, dans ce cas, il paraît raisonnable qu'elle préfère celle qui a le plus grand nombre de mouvements de passagers.

75. Il me paraît donc conforme à l'objectif de la directive de considérer que la position de force dont jouit un aéroport principal vis-à-vis des compagnies aériennes peut être plus importante que celle que peut revendiquer un aéroport situé à proximité d'un quelconque centre urbain.

76. Je fais, par ailleurs, observer que le fait que les usagers d'un aéroport de ce second type ne puissent pas bénéficier des procédures prévues par la directive, du moment que celle-ci ne leur est pas applicable, pourrait, à la limite, créer une discrimination entre les usagers, c'est-à-dire entre les compagnies aériennes, mais certainement pas une discrimination entre les aéroports, comme celle dont se plaint le Luxembourg. Paradoxalement, cependant, cette situation pourrait avantager, plutôt que pénaliser, des aéroports comme celui du Findel, qui deviendraient plus attrayants pour les compagnies aériennes, précisément à cause de leur obligation de

18 — Voir points 61 et 63 à 65 des présentes conclusions.

pratiquer une politique transparente en matière de redevances aéroportuaires.

77. À mon avis, le Luxembourg n'a pas réussi à prouver qu'un risque d'abus de position dominante ne pouvait pas résulter de la position privilégiée de l'aéroport du Findel. J'estime, par conséquent, que le législateur n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il a traité de manière différente les deux catégories d'aéroports prises en considération, en raison de leur importance stratégique différente pour les compagnies aériennes. Étant donné qu'il s'agit donc d'un traitement différent de situations différentes, je ne constate aucune discrimination arbitraire dans le fait que les aéroports principaux sont inclus dans le champ d'application de la directive, alors que les aéroports secondaires situés à proximité d'un centre urbain en sont exclus.

78. En conclusion, puisque les deux catégories d'aéroports ne jouissent pas de la même position de force vis-à-vis des compagnies aériennes, je n'estime pas qu'il y ait eu une violation du principe d'égalité de traitement.

2. Sur le traitement égal de situations différentes

79. Le second aspect sous lequel doit être appréciée l'existence d'une éventuelle discrimination est celui du traitement égal de situations différentes. En particulier, le Luxembourg soutient que le législateur communautaire aurait, de manière injustifiée, assimilé l'aéroport principal de chaque État membre aux aéroports dont le trafic annuel dépasse les 5 millions de mouvements de passagers.

80. Dans ce cas aussi, il y a lieu de résoudre la question du point de vue des compagnies aériennes, en se demandant, en particulier, si vis-à-vis d'elles, l'aéroport principal d'un État membre jouit de la même position de force que les aéroports qui ont un trafic passagers important.

81. Je fais observer, à cet égard, que, en se fondant sur une analyse globale légitime du secteur aéroportuaire [19], le législateur communautaire a pris en considération deux types de caractéristiques qui, s'agissant de fixer les redevances aéroportuaires, peuvent conférer à un aéroport une position de force particulière: sa position stratégique et sa dimension. Le champ d'application de la directive a été défini sur la base de ce double paramètre, qui désigne objectivement deux types d'aéroports: les aéroports principaux et ceux dont le trafic annuel dépasse 5 millions de mouvements de passagers.

19 — Voir les considérations exposées ci-dessus, en particulier au point 56 des présentes conclusions.

82. Le Luxembourg n'a pas réussi à démontrer que le raisonnement sur lequel le législateur s'est fondé pour inclure les aéroports principaux de chaque État membre soit étranger à l'objectif de la directive. Je constate, en effet, d'une part, que l'assimilation entre les aéroports principaux et les aéroports enregistrant un trafic dépassant 5 millions de mouvements de passagers répond à la nécessité de tenir compte non seulement des avantages liés à la dimension des aéroports, mais aussi des avantages stratégiques dont jouissent généralement certaines catégories d'aéroports. D'autre part, ces deux paramètres visent à empêcher les entités gestionnaires des aéroports de fixer de manière tout à fait discrétionnaire les redevances dues pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Le fait que la situation d'un aéroport comme le Findel ne soit pas *identique* à celle d'un aéroport dont le trafic annuel dépasse 5 millions de mouvements de passagers ne signifie pas qu'il soit illégitime de les soumettre tous deux aux obligations de transparence tarifaire prévues par la directive. L'élément que les deux aéroports ont en commun, à savoir le fait de jouir d'une position de force sur le marché — fût-ce pour des motifs différents —, est celui qui justifie que tous deux soient obligés de respecter la directive.

83. Par conséquent, étant donné que, *à la lumière de l'objectif de la directive,* les aéroports principaux et ceux dont le trafic dépasse 5 millions de mouvements de passagers se trouvent dans une situation comparable, j'en conclus qu'aucune discrimination arbitraire n'est exercée à l'encontre des premiers.

84. Pour terminer, il y a lieu de mentionner brièvement l'autre argument avancé par les institutions pour établir que l'aéroport du Findel est comparable aux plus grands aéroports de l'Union, argument fondé sur le fait que cet aéroport enregistre un trafic fret extrêmement élevé. Bien qu'elle soit certainement significative et de nature à confirmer, dans une certaine mesure, que le législateur a opéré des choix judicieux, cette donnée de fait n'a pas une pertinence directe aux fins qui nous occupent, puisque le législateur a décidé de ne pas prendre le trafic fret en considération pour déterminer les aéroports soumis à la directive. D'autre part, comme nous venons de le voir, on peut démontrer l'absence de discrimination sans devoir faire référence au trafic fret.

3. Sur la nécessité d'appliquer la directive dans chaque État membre

85. Un point spécifique qui doit être abordé maintenant et dont les parties ont débattu en particulier lors de l'audience concerne la *nécessité d'appliquer la directive dans chaque État membre*. Selon le Luxembourg, la nécessité d'avoir au moins un aéroport soumis à la directive dans chaque État membre serait illogique et introduirait un élément «national» dans une réglementation qui devrait, au contraire, garder un caractère communautaire et transfrontalier.

86. Je ne peux me rallier à la position du Luxembourg, cela pour trois ordres de raisons.

87. En premier lieu, il est inévitable que, pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe, la directive doive être appliquée dans chaque État membre, y compris au Luxembourg. Il existe, en effet, des éléments susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau et les modalités de fixation des redevances qui sont, par la force des choses, typiques de chaque État: il suffit de penser, par exemple, au niveau des salaires ou, d'une manière plus générale, au cadre normatif national.

88. En deuxième lieu, il convient de faire siens les arguments avancés lors de l'audience, en particulier par le Conseil, qui a souligné l'utilité pour les usagers des aéroports, même de ceux qui ne sont pas soumis à la directive, de pouvoir disposer, en tant que point de référence, d'indications sur les modalités de fixation des redevances *d'au moins un aéroport dans chaque État membre*. Cela peut constituer un élément de transparence susceptible, dans une certaine mesure, d'influencer aussi la politique tarifaire des aéroports qui sont actuellement exclus du champ d'application de la directive.

89. En troisième lieu, dans le prolongement des constatations effectuées aux deux points précédents, la directive s'inspire clairement de la nécessité d'établir une norme communautaire qui puisse fonctionner dans tous les États membres, indépendamment de la circonstance qu'ils possèdent ou non une pluralité d'aéroports.

90. À la lumière de tout cela, on ne peut pas considérer que le législateur ait outrepassé les limites qui doivent être assignées à son pouvoir d'appréciation.

4. Sur le traitement potentiellement discriminatoire

91. À titre subsidiaire, si la Cour estimait, de toute façon, que l'on est en présence d'un traitement différent de situations analogues ou d'un traitement égal de situations différentes, il y a lieu de rappeler que, pour pouvoir être effectivement telle, la discrimination doit se concrétiser en un désavantage pour certains opérateurs par rapport à d'autres [20].

92. En l'espèce, il faut donc voir si l'inclusion de l'aéroport principal de chaque État membre dans le champ d'application de la directive implique, pour cette catégorie d'aéroports, des désavantages non négligeables par rapport aux aéroports qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations.

20 — Voir arrêts du 13 juillet 1962, Klöckner-Werke et Hoesch/Haute Autorité (17/61 et 20/61, Rec. p. 615, 652); du 15 janvier 1985, Finsider/Commission (250/83, Rec. p. 131, point 8); du 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec. p. I-5197, point 115), et Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, point 39).

93. Sur ce point, la Cour a affirmé que même une simple obligation juridique imposée peut suffire à constituer un désavantage [21]. Dans le présent litige, cependant, le désavantage que le Luxembourg se plaint de subir par rapport aux aéroports qui ne sont pas soumis à la directive est essentiellement de caractère économique: il conteste non pas les obligations imposées par la directive en tant que telles, obligations dont il affirme, au contraire, accepter les principes, mais les implications économiques négatives pour les aéroports «principaux» dont le trafic ne dépasse pas 5 millions de mouvements de passagers. Par conséquent, la présence ou non d'une situation de désavantage pour l'aéroport du Findel ne peut être analysée, à mon avis, que d'un point de vue économique.

94. Les charges dont se plaint le Luxembourg sont celles liées à la procédure de consultation, qui est obligatoire pour l'aéroport du Findel. En vertu de la directive, cette concertation entre les aéroports et les compagnies aériennes peut n'avoir lieu qu'une seule fois par an (article 6, paragraphe 1, de la directive) et comporte, en substance, pour les deux parties, l'obligation de se communiquer réciproquement les informations confidentielles et économiquement sensibles visées à l'article 7 de la directive. Selon moi, ces obligations ne sont pas non plus, en principe, susceptibles d'avoir, pour les entités gestionnaires des aéroports, des répercussions économiques défavorables du point de vue de la concurrence, tant en raison du poids minime de ces obligations que parce qu'il s'agit d'une concertation qui, de toute façon, est organisée également à leur bénéfice. D'une part, en effet, dans l'immédiat, les entités gestionnaires disposent d'informations que, en règle générale, les compagnies aériennes pourraient ne pas fournir et que, au contraire, la directive leur impose de communiquer [22]. D'autre part, à long terme, on ne peut exclure que la garantie d'une fixation transparente des redevances aéroportuaires puisse attirer un nombre toujours plus grand de compagnies aériennes vers les aéroports qui offrent cette garantie. L'introduction de mécanismes transparents de fixation des tarifs pourrait aussi entraîner une réduction des redevances aéroportuaires, qui pourrait, à son tour, rendre l'aéroport plus intéressant pour les usagers.

95. Par ailleurs, j'estime que sont dépourvues de fondement les critiques de la Slovaquie concernant une perte économique potentielle résultant d'un éventuel blocage du processus décisionnel visant à la fixation des redevances aéroportuaires. En premier lieu, le fait de devoir participer à une procédure de consultation périodique avec les usagers de l'aéroport ne fait pas obstacle à ce que les entités gestionnaires prennent des décisions motivées qui n'ont pas l'accord des usagers (article 6, paragraphe 2, de la directive). En outre, bien que les effets de la décision attaquée soient suspendus pendant l'examen du

21 — Arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, point 44).

22 — Voir treizième considérant de la directive, selon lequel ces informations permettraient aux entités gestionnaires des aéroports «d'évaluer correctement les besoins auxquels devront répondre les futurs investissements».

recours, l'autorité indépendante doit rendre sa décision, même si elle est provisoire, au plus tard quatre semaines après avoir été saisie de la question (article 6, paragraphe 4).

96. J'estime donc que, même si la Cour devait considérer que les aéroports principaux subissent un traitement potentiellement discriminatoire par rapport aux autres aéroports, la disparité de traitement ne cause pas aux premiers un préjudice concret qui favorise les seconds.

D — *Sur la violation du principe de proportionnalité*

97. L'appréciation de la proportionnalité est logiquement liée à celle concernant la non-discrimination [23]. Des considérations exposées au sujet du principe de non-discrimination, il ressort que le double paramètre choisi par le législateur pour déterminer le champ d'application de la directive s'explique à la lumière de l'objectif consistant à éviter que les aéroports abusent de leur position dominante vis-à-vis des compagnies aériennes. J'analyserai maintenant ce lien entre la disposition attaquée et l'objectif poursuivi sous l'angle de sa proportionnalité.

98. Il est de jurisprudence constante que le principe de proportionnalité exige que les choix du législateur soient propres à réaliser l'objectif visé et qu'ils n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [24]. Compte tenu du pouvoir d'appréciation reconnu au législateur communautaire en ce qui concerne la réglementation des redevances aéroportuaires, il s'agit non pas de savoir si la mesure adoptée par le législateur était la seule ou la meilleure possible [25], mais de voir si le choix opéré par le législateur n'était manifestement pas nécessaire ou inapproprié par rapport à l'objectif poursuivi par la directive [26].

99. En l'espèce, les aéroports principaux ont été compris dans le champ d'application de la directive sur la base de l'idée qu'il pouvait exister un risque d'abus du fait des avantages stratégiques dont jouit généralement cette catégorie d'aéroports. Le requérant n'a pas réussi à démontrer que cette thèse était

23 — Sur le lien entre le principe de non-discrimination et le principe de proportionnalité, voir arrêts du 23 mars 2006, Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Rec. p. I-2689, point 53), et Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, point 47). Pour une comparaison du type d'analyse liée au contrôle de non-discrimination et du type d'analyse liée au contrôle de proportionnalité, voir conclusions de l'avocat général Capotorti dans l'affaire Bela-Mühle Bergmann (arrêt du 5 juillet 1977, 114/76, Rec. p. 1211, point 6).

24 — Voir arrêts du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54), et IATA et ELFAA (déjà cité à la note 11, point 79).

25 — Voir arrêt Jippes e.a. (déjà cité à la note 10, point 83).

26 — Voir arrêt Afton Chemical (déjà cité à la note 11, point 46).

manifestement erronée [27]. Dans cette optique, le législateur a donc estimé, sur la base d'une analyse globale de l'état du secteur aéroportuaire, qu'il était nécessaire d'instituer une autorité de supervision dans chaque État membre, pour contribuer à une réglementation plus transparente des redevances aéroportuaires, eu égard à la situation du secteur des transports aériens dans l'Union. Il ne me semble pas que la décision de créer une telle autorité puisse, en soi, être considérée comme arbitraire ou manifestement non nécessaire, surtout si l'on tient compte de l'évolution potentielle de la réglementation des redevances aéroportuaires en fonction des résultats obtenus [28].

100. En outre, plus particulièrement en ce qui concerne l'incidence spécifique des obligations imposées par la directive sur les réalités aéroportuaires, il y a lieu de vérifier si, en introduisant le paramètre de l'aéroport «principal», le législateur n'a pas soumis cette catégorie d'aéroports à des charges supérieures à celles nécessaires pour lutter contre le risque d'abus.

101. Le Luxembourg et la Slovaquie se plaignent de ce que l'application de la directive à leurs aéroports principaux impliquerait des charges qui auraient sur ceux-ci une incidence négative proportionnellement plus importante que celle s'exerçant sur les aéroports enregistrant un trafic dépassant 5 millions de mouvements de passagers.

102. Il faut, toutefois, noter que, pour apprécier le caractère manifestement inapproprié de la mesure, le simple fait que la solution législative désavantage un groupe spécifique dans une mesure plus grande qu'un autre est dénué d'importance [29]. L'importance des objectifs poursuivis pourrait, au contraire, justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs [30] et il appartient à la Cour d'intervenir seulement dans le cas où ces choix apparaissent manifestement erronés ou si les inconvénients qui en résultent pour certains acteurs économiques n'ont aucune commune mesure avec les avantages qu'ils présentent par ailleurs [31]. Concrètement, donc, le critère de l'aéroport «principal» ne pourrait être sanctionné que s'il était démontré que les charges administratives pesant en général sur les aéroports qui enregistrent un trafic inférieur à 5 millions de mouvements de passagers excèdent les avantages découlant de l'application de la directive, en accroissant les dépenses de fonctionnement des intéressés

27 — Voir points 77 et 82 des présentes conclusions.

28 — Voir article 12 de la directive.

29 — Voir arrêts du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301, point 34), et Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation (déjà cité à la note 23, point 63).

30 — Arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (déjà cité à la note 10, point 59).

31 — Arrêt Allemagne/Parlement et Conseil (déjà cité à la note 24, point 56).

au point d'en compromettre durablement la compétitivité [32].

103. Il ne me paraît pas que le Luxembourg ait réussi à fournir une telle preuve. Comme je l'ai déjà fait observer ci-dessus [33], les coûts qui, selon cet État membre, résulteraient de l'institution d'une autorité de supervision entraîneraient une majoration des redevances aéroportuaires qui ne pourrait, de toute façon, avoir pour conséquence que les compagnies aériennes décident de quitter l'aéroport du Findel pour s'installer dans des aéroports concurrents. De plus, je ne crois pas que l'harmonisation minimale prévue par la directive puisse avoir une incidence significative sur des réalités aéroportuaires qui ont déjà souvent commencé à s'adapter aux garanties de transparence et de non-discrimination suggérées dans le passé par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale [34]. Par conséquent, il ne semble pas que les coûts théoriques décrits par le Luxembourg soient disproportionnés par rapport à l'intérêt que présente la mise en œuvre de la directive dans tous les États membres.

104. J'estime donc que l'inclusion de l'aéroport «principal» de chaque État membre dans le champ d'application de la directive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre un risque d'abus commis par les entités gestionnaires des aéroports vis-à-vis des compagnies aériennes. En conclusion, je considère que l'on ne peut reprocher aucune violation du principe de proportionnalité au législateur communautaire.

E — *Sur la violation du principe de subsidiarité*

105. Comme on le sait, le principe de subsidiarité prévoit que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union [35].

106. En ce qui concerne la directive en cause en l'espèce, j'ai déjà eu l'occasion de souligner [36] que, sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, CE, elle établit des principes

32 — Arrêt Allemagne/Parlement et Conseil (déjà cité à la note 24, point 56). La Cour avait imposé une charge de la preuve analogue, par exemple, dans l'affaire SAM Schiffahrt et Stapf (déjà citée à la note 10, point 36).

33 — Voir points 67 à 69 des présentes conclusions.

34 — La directive reprend, en leur donnant force de loi, les politiques relatives aux redevances aéroportuaires adoptées en 2004 par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI): voir neuvième et dixième considérants de la directive.

35 — Voir arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (déjà cité à la note 12, point 177), et Alliance for Natural Health e.a. (déjà cité à la note 12, point 101).

36 — Voir point 46 des présentes conclusions.

communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de la Communauté afin d'éviter que les entités gestionnaires des aéroports commettent des abus vis-à-vis des compagnies aériennes. Selon le législateur communautaire, cet objectif «ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres, des systèmes de redevances aéroportuaires ne pouvant être mis en place au niveau national d'une manière uniforme dans toute la Communauté, et peut donc, en raison de la dimension et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire» [37].

107. Le Luxembourg nie qu'un encadrement communautaire soit nécessaire pour les aéroports enregistrant un trafic annuel inférieur à 5 millions de mouvements de passagers, en se fondant sur la circonstance que la directive exclut beaucoup d'aéroports de cette taille de son champ d'application.

108. À la lumière des considérations exposées au sujet du double paramètre choisi par le législateur dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans ce secteur, j'estime que l'observation formulée par le Luxembourg manque de pertinence. En effet, les aéroports enregistrant un trafic annuel inférieur à 5 millions de mouvements de passagers qui relèvent de la directive, comme celui du Findel, y sont inclus en tant qu'aéroports «principaux», indépendamment de leur trafic passagers.

109. Si la tâche consistant à réglementer les redevances aéroportuaires dans leurs aéroports «principaux» enregistrant un trafic annuel inférieur à 5 millions de mouvements de passagers était laissée aux États membres, cela provoquerait une évolution divergente des réglementations nationales. Ces divergences pourraient, à long terme, être une source d'inefficacité et, dans l'immédiat, elles pourraient aussi favoriser des comportements abusifs de la part des aéroports, au désavantage des compagnies aériennes. On ne doit pas non plus négliger le fait que le trafic aérien est, par sa nature même, une activité largement transnationale et que, en général, elle se prête donc peu à être réglementée au niveau de chaque État membre.

110. Il en découle que l'objectif de la directive ne pouvait être réalisé de manière satisfaisante grâce à une action entreprise au niveau national.

111. En conclusion, en définissant le champ d'application de la directive sur la base du double paramètre visé à l'article 1er, paragraphe 2, le législateur communautaire n'a pas, à mon avis, violé le principe de subsidiarité.

37 — Dix-neuvième considérant de la directive.

V — Conclusions

112. Sur la base des observations formulées, je propose à la Cour de:

— rejeter le recours;

— condamner le Grand-Duché de Luxembourg aux dépens, et

— décider que la Commission européenne et la République slovaque supportent leurs propres dépens.