II

*(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)*

# DÉCISIONS

# COMMISSION

## DÉCISION DE LA COMMISSION

**du 23 avril 2007**

**sur l'imposition d'obligations de service public sur certaines routes en provenance de et à destination de la Sardaigne au titre de l'article 4 du règlement (CEE) nº 2408/92 du Conseil concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires**

*[notifiée sous le numéro C(2007) 1712]*

**(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)**

(2007/332/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CEE) nº 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires [1], et notamment son article 4, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

### I. LES FAITS

(1) En date des 27 janvier et 28 février 2006, la République italienne a transmis à la Commission les décrets nºs 35 et 36 du ministère de l'infrastructure et des transports du 29 décembre 2005 (publiés dans la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* le 11 janvier 2006) («les décrets nºs 35 et 36») prévoyant des obligations de service public («les OSP») sur un total de seize routes reliant les trois aéroports de Sardaigne et plusieurs aéroports nationaux de la métropole italienne, et demandant à la Commission de procéder à la publication d'un avis dans le *Journal officiel de l'Union européenne*, en accord avec l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CEE) nº 2408/92 sur l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires («le règlement»).

(2) Dans sa correspondance du 28 février 2006, la République italienne précisait:

— que le décret nº 36 avait été modifié par décret du 8 février 2006, portant sur les fréquences, horaires et capacités de la route Cagliari-Turin,

— qu'elle demandait également la publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C, d'un avis indiquant que, conformément aux obligations de service public imposées et sans demander de compensation financière, il était prévu que si dans les trente jours qui suivent la publication des obligations de service public aucun transporteur aérien n'a accepté d'instaurer des services aériens réguliers sur chacune des liaisons prévues par le décret nº 36, l'Italie peut, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CEE) nº 2408/92, limiter l'accès à chacune de ces liaisons à un seul transporteur et octroyer, au moyen d'une procédure d'appel d'offres, le droit d'exploiter ces services dans le respect des dispositions du même règlement.

(3) En date du 24 mars 2006, la Commission a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* une communication sur les OSP prévues par le décret nº 35 [2] sur les six routes suivantes:

— Alghero-Rome et Rome-Alghero

— Alghero-Milan et Milan-Alghero

— Cagliari-Rome et Rome-Cagliari

[1] JO L 240 du 24.8.1992, p. 8. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1791/2006 (JO L 363 du 20.12.2006, p. 1).

[2] JO C 72 du 24.3.2006, p. 4.

— Cagliari-Milan et Milan-Cagliari

— Olbia-Rome et Rome-Olbia

— Olbia-Milan et Milan-Olbia.

(4) En date du 21 avril 2006, la Commission a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* une communication sur les OSP imposées par le décret n° 36 [1] sur les dix routes suivantes:

— Alghero-Bologne et Bologne-Alghero

— Alghero-Turin et Turin-Alghero

— Cagliari-Bologne et Bologne-Cagliari

— Cagliari-Florence et Florence-Cagliari

— Cagliari-Turin et Turin-Cagliari

— Cagliari-Vérone et Vérone-Cagliari

— Cagliari-Naples et Naples-Cagliari

— Cagliari-Palerme et Palerme-Cagliari

— Olbia-Bologne et Bologne-Olbia

— Olbia-Vérone et Vérone-Olbia.

(5) En date du 22 avril 2006, la Commission a publié au *Journal officiel de l'Union européenne* une information sur l'appel d'offres lancé par l'Italie dans le cadre des OSP imposées par le décret n° 36 [2]. Cette information annonce que la République italienne prévoit, pour chacune des dix routes concernées par le décret, le recours à la procédure prévue par l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CEE) n° 2408/92 au cas où aucun transporteur aérien n'honorerait les OSP sur ces routes.

(6) Les principales caractéristiques des OSP publiées le 24 mars et le 21 avril 2006 sont les suivantes:

— Les couples de liaisons Alghero/Rome et Alghero/Milan, d'une part, et Olbia/Rome et Olbia/Milan, d'autre part, constituent chacun un tout indivisible qui doit être accepté dans sa globalité par les transporteurs intéressés, sans aucune compensation de quelque nature ou origine que ce soit. En revanche, les liaisons Cagliari/Rome et Cagliari/Milan doivent être acceptées individuellement et intégralement par les transporteurs intéressés, sans aucune compensation de quelque nature ou origine que ce soit.

— Chacune des dix liaisons figurant dans l'avis du 21 avril 2006 et les OSP qui leur sont imposées doivent être acceptées individuellement et intégralement par les transporteurs concernés.

— Le transporteur qui accepte ces obligations doit assurer le service durant une période de trente-six mois consécutifs et ne peut l'interrompre qu'après notification d'un préavis minimal de six mois à l'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (ENAC) et à la région autonome de Sardaigne.

— Le transporteur (ou transporteur principal) qui accepte ces obligations doit constituer un cautionnement d'exploitation destiné à garantir la bonne exécution et la poursuite du service dont le montant devra être égal à au moins 5 % du chiffre d'affaires total des services aériens programmés dans l'ensemble des liaisons en question, évalué par l'ENAC. Le cautionnement sera versé à l'ENAC, qui l'utilisera pour garantir la continuité des services en cas d'abandon injustifié, et sera constitué, à part égale, d'une garantie bancaire «à première demande» et d'une garantie d'assurance.

— Afin d'éviter la surcapacité que l'acceptation d'une même liaison par plusieurs transporteurs pourrait provoquer en raison des limitations et des contraintes des aéroports concernés au niveau des infrastructures, l'ENAC a été chargée, après consultation de la Région autonome de Sardaigne, d'adapter, dans l'intérêt public, les programmes opérationnels des transporteurs acceptant les OSP aux objectifs de mobilité visés par les obligations. Cette intervention doit viser à une répartition équitable des liaisons et des fréquences entre les transporteurs acceptant les obligations de service public, en fonction des volumes de trafic sur les liaisons (ou ensembles de liaisons) en question au cours des deux années antérieures pour chaque transporteur.

— Les fréquences minimales, les horaires et les capacités à fournir pour chaque liaison sont décrits au point 2 «DÉTAIL DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC» des communications du 24 mars et du 21 avril 2006.

— Les capacités minimales des aéronefs utilisés sont décrites au point 3 «TYPE D'AÉRONEFS UTILISÉS SUR CHAQUE LIAISON» des communications.

— La structure tarifaire pour toutes les liaisons concernées est décrite au point 4 «TARIFS» des communications. En ce qui concerne notamment l'existence de tarifs réduits, le point 4.8 des deux communications précise que les transporteurs exploitant les liaisons concernées ont l'obligation légale d'appliquer les tarifs réduits (tels qu'ils sont précisés au point 4 «TARIFS») au moins aux natifs de la Sardaigne, même s'ils n'y résident pas.

[1] JO C 93 du 21.4.2006, p. 13.
[2] JO C 95 du 22.4.2006, p. 9-27 et p. 30.

— Conformément au décret n° 35, transmis à la Commission le 29 décembre 2005 et publié à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* le 11 janvier 2006, les OSP devaient s'appliquer aux liaisons concernées du 31 mars 2006 au 30 mars 2009. Toutefois, le 28 février 2006, les autorités italiennes ont informé la Commission qu'elles avaient adopté le 23 février 2006 un décret reportant ces dates au 2 mai 2006 et au 1er mai 2009 (lettre de la représentation permanente italienne n° 2321). Ces dates sont celles publiées le 24 mars 2006 au *Journal officiel de l'Union européenne*.

— Conformément au décret n° 36 transmis à la Commission le 29 décembre 2005 et publié à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* le 11 janvier 2006 et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 21 avril 2006, la République italienne annonce que la date de validité des OSP pour les liaisons concernées sera fixée ultérieurement. Aucune date définitive n'a donc été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

— Les transporteurs qui souhaitent accepter les OSP doivent soumettre leur acceptation officielle à l'autorité italienne compétente dans un délai de trente jours à compter de la date de publication de l'avis au *Journal officiel de l'Union européenne*.

(7) Avant d'imposer les OSP visées par la présente décision, la République italienne avait imposé, par les décrets du 1er août et du 21 décembre 2000, des OSP sur six liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et Rome et Milan. Ces obligations ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 7 octobre 2000 ([1]). En application de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement, un appel d'offres a été organisé afin de sélectionner les transporteurs autorisés à exploiter en exclusivité les liaisons concernées moyennant une compensation financière ([2]).

(8) Les transporteurs autorisés à exploiter les liaisons soumises aux OSP étaient les suivants:

— Alitalia sur la liaison Cagliari/Rome

— Air one sur les liaisons Cagliari/Milan, Alghero/Milan et Alghero/Rome

— Meridiana sur les liaisons Olbia/Rome et Olbia/Milan.

(9) Ce régime d'exploitation a été remplacé par les OSP imposées par le décret italien du 8 novembre 2004 et publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* du 10 décembre 2004 ([3]). À la suite d'une décision du tribunal administratif régional du Latium du 17 mars 2005 annulant en partie le décret du 8 novembre 2004, les autorités italiennes ont informé la Commission qu'elles avaient «suspendu» ces obligations. Un avis a été publié à cet égard au *Journal officiel de l'Union européenne* du 1er juillet 2005 ([4]). Le 6 décembre 2005, les autorités italiennes ont notifié à la Commission l'abrogation du décret du 8 novembre 2004 avec effet au 15 novembre 2004.

## II. **PROCÉDURE**

(10) La Commission s'est adressée à la République italienne par lettre du 9 mars 2006 (enregistrée sous le numéro 204756) pour faire part de sa préoccupation sur les OSP imposées par les décrets nos 35 et 36. Elle a demandé des informations plus précises sur les raisons et les modalités de leur mise en œuvre. La République italienne a répondu par une première lettre accompagnée d'un projet de réponse le 22 mars 2006, puis par lettre du 4 avril 2006.

(11) La Commission s'est adressée à l'ENAC en date du 27 avril 2006 pour demander des précisions et s'interroger sur le fonctionnement présent des OSP, avant l'entrée en vigueur des nouvelles OSP.

(12) L'ENAC a répondu par lettre du 9 mai 2006 et a confirmé que le régime applicable des OSP de la Sardaigne vers les villes de Rome et de Milan jusqu'à la date du 2 mai 2006 était celui de l'année 2000, toujours en vigueur dès lors que le décret de 2004, qui entendait les modifier, avait été abrogé. À partir du 2 mai 2006, le nouveau régime prévu par le décret n° 35 est d'application. La réponse expliquait également que les OSP couvraient pleinement l'ensemble du système aéroportuaire de Milan, tel que prévu par la publication de 2000.

(13) En date du 4 août 2006, la République italienne a de nouveau répondu à la lettre de la Commission du 9 mars, avec certains éléments complémentaires qui n'apportaient cependant pas d'informations nouvelles significatives.

(14) En date du 1er août 2006, la Commission a pris la décision de sa propre initiative d'ouvrir une enquête, comme prévu à l'article 4, paragraphe 3, du règlement ([5]). Cette décision a été notifiée à la République italienne le 1er août 2006 [numéro de document C(2006) 3516]. Dans la même décision, la Commission demandait aux autorités italiennes de fournir des réponses sur plusieurs points et leur donnait un délai d'un mois pour répondre.

(15) Les autorités italiennes ont répondu par lettre du 31 août 2006. La réponse couvrait une part importante des questions posées.

([1]) JO C 284 du 7.10.2000, p. 16.
([2]) JO C 51 du 16.2.2001, p. 12-22.
([3]) JO C 306 du 10.12.2004, p. 6.
([4]) JO C 161 du 1.7.2005, p. 10.
([5]) JO L 215 du 5.8.2006, p. 31.

(16) Toutefois, la Commission s'est adressée à la représentation permanente italienne en date du 2 octobre 2006 pour demander des compléments d'information.

(17) En date du 6 octobre 2006, la République italienne a fait parvenir une longue réponse avec de nombreux éléments en réponse aux questions complémentaires de la Commission.

(18) Une réunion de la Commission (unité TREN.F.1) avec les autorités italiennes (ministère du transport, représentation permanente, gouvernement de Sardaigne et ENAC) s'est déroulée à Bruxelles le 17 octobre 2006.

(19) Cette réponse a notamment confirmé que les routes suivantes étaient d'ores et déjà exploitées conformément aux OSP imposées au titre de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement:

— Olbia-Rome: Meridiana

— Olbia-Milan: Meridiana

— Alghero-Rome: Air One

— Alghero-Milan: Air One

— Cagliari-Rome: Air One et Meridiana

— Cagliari-Milan: Air One et Meridiana

— Cagliari-Bologne: Meridiana

— Cagliari-Turin: Meridiana

— Cagliari-Vérone: Meridiana

— Olbia-Bologne: Meridiana.

En revanche, pour les six routes restantes, aucune compagnie n'a accepté d'opérer sous le régime prévu par l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement. La République italienne a donc l'intention de procéder à un appel d'offres conformément à l'article 4, paragraphe 1, point d). Les compagnies retenues pour l'instant à concourir sont:

— Olbia-Vérone: Meridiana

— Alghero-Bologne: Air One

— Alghero-Turin: Air One

— Cagliari-Florence: Air One et Meridiana

— Cagliari-Naples: Air One et Meridiana

— Cagliari-Palerme: Air One et Meridiana [1].

Toutefois, la République italienne a expliqué qu'elle n'avait pas encore attribué ces routes en raison de l'enquête en cours de la Commission.

## III. **ANALYSE**

### 1. **Cadre juridique**

(20) Les règles relatives aux OSP sont fixées par le règlement (CEE) nº 2408/92, qui définit les conditions d'application du principe de libre prestation des services dans le secteur du transport aérien.

(21) Les OSP sont définies comme une exception au principe du règlement selon lequel «sous réserve du présent règlement, les transporteurs aériens communautaires sont autorisés par le ou les États membres concernés à exercer des droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires» [2].

(22) Les conditions de leur imposition sont définies à l'article 4. Elles font l'objet d'une interprétation stricte, dans le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité. Elles doivent être justifiées d'une manière adéquate sur la base des critères énoncés audit article.

(23) Plus précisément, les règles relatives aux OSP prévoient qu'elles peuvent être imposées par un État membre «sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement, ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région où est situé l'aéroport et dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de services adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son intérêt commercial» [3].

(24) L'adéquation des services de transport aérien réguliers est évaluée par les États membres «en fonction, notamment, de l'intérêt public, de la possibilité de recourir à d'autres formes de transport, de la capacité de ces formes de transport à répondre aux besoins considérés et de l'effet conjugué de l'exploitation sur la liaison en cause de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter cette liaison» [4].

[1] Voir réponses de la République italienne des 6 octobre et 15 novembre 2006, ainsi que le communiqué de presse de l'ENAC du 23 mai 2006.

[2] Règlement (CEE) nº 2408/92, article 3, paragraphe 1.

[3] Règlement (CEE) nº 2408/92, article 4, paragraphe 1, point a).

[4] Règlement (CEE) nº 2408/92, article 4, paragraphe 1, point b).

(25) L'article 4 prévoit un mécanisme en deux phases: dans la première — article 4, paragraphe 1, point a) —, l'État membre concerné impose des OSP sur une ou plusieurs liaisons, qui restent ouvertes à tous les transporteurs communautaires pour autant qu'ils respectent lesdites obligations. Si aucun transporteur ne se manifeste pour exploiter la liaison soumise aux OSP, l'État membre peut passer à une seconde phase — article 4, paragraphe 1, point d) — qui consiste à en limiter l'accès à un seul transporteur pour une période maximale de trois ans renouvelable. Ce transporteur est sélectionné sur la base d'un appel d'offres communautaire. Le transporteur désigné peut alors recevoir une compensation financière pour l'exploitation de la liaison conformément aux OSP.

(26) En vertu de l'article 4, paragraphe 3, la Commission peut décider, après enquête menée sur la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, si l'OSP publiée doit continuer à s'appliquer. La Commission est tenue de communiquer sa décision au Conseil et aux États membres.

## 2. **Éligibilité des liaisons**

(27) La République italienne a justifié l'imposition d'OSP par les nécessités de développement de la Sardaigne, qui doit combler les inconvénients liés à son insularité.

(28) En outre, le gouvernement autonome sarde a pris l'engagement de favoriser la mobilité des résidents. En effet, les liaisons entre la Sardaigne et l'Italie continentale s'avèrent inégales suivant les saisons alors que le principe de mobilité devrait pouvoir faire bénéficier les résidents sardes de possibilités suffisantes de façon continue toute l'année. En outre, la République italienne insiste sur les grandes distances en kilomètres et en temps de parcours entre les différents aéroports sardes, région qui connaît des carences en termes d'infrastructure. C'est d'ailleurs sur cette base qu'elle justifie la nécessité pour les OSP de couvrir les trois aéroports sardes.

(29) La Commission estime que la Sardaigne peut être considérée comme une zone périphérique en raison de sa situation d'insularité et de l'absence de réels moyens de transport alternatifs.

(30) Par ailleurs, le retard de développement de la Sardaigne comparé à d'autres régions italiennes est largement documenté: l'isolement de la Sardaigne, ainsi que sa faible population, accrue par une forte émigration, explique le retard économique de l'île, qui l'apparente aux régions du Mezzogiorno.

(31) Sur la base des éléments en sa possession, l'analyse de la Commission ne permet pas de remettre en cause le caractère vital des liaisons concernées mis en avant par les autorités italiennes.

## 3. **Adéquation des OSP**

### 3.1. *Considérations générales*

(32) Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement, les États membres ne peuvent imposer des OSP que «dans la mesure nécessaire pour assurer sur la liaison concernée une prestation de services adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial».

(33) L'adéquation des services est évaluée en tenant compte des critères énoncés à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement:

— l'intérêt public,

— la possibilité, notamment pour les régions insulaires, de recourir à d'autres formes de transport et de la capacité de ces formes de transport à répondre aux besoins considérés,

— des tarifs et conditions de transport aérien qui peuvent être proposés aux usagers,

— de l'effet conjugué de l'exploitation sur la liaison en cause de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter cette liaison.

(34) En outre, les obligations de service public doivent être conformes aux principes fondamentaux de proportionnalité et de non-discrimination [voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 20 février 2001 dans l'affaire C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et autres contre Administración General del Estado, Rec. 2001, p. I-01271].

(35) En l'espèce, la Commission est de l'avis, sur la base des éléments fournis par les autorités italiennes, que l'imposition des OSP en matière de fréquences et de capacités, ainsi que des tarifs peut s'avérer nécessaire afin d'assurer la prestation de services adéquate sur les liaisons concernées.

(36) Toutefois, la Commission considère que certaines des conditions imposées par les décrets n$^{os}$ 35 et 36 sont indûment restrictives ou disproportionnées.

3.2. *Obligation de soumettre l'acceptation des OSP dans un délai de trente jours*

(37) Le point 8 des OSP telles que prévues par les décrets n$^{os}$ 35 et 36 stipule que «les transporteurs qui souhaitent accepter les OSP contenues dans la présente annexe doivent soumettre leur acceptation officielle à l'ENAC dans un délai de trente jours à compter de la date où la communication de la Commission relative à l'imposition des obligations précitées a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*». Dans les faits, cette obligation s'est même révélée être une condition d'exclusion d'un transporteur qui avait fait parvenir une telle acceptation un jour «trop tard». Ainsi, un transporteur qui n'aurait pas fait part de son acceptation de l'ensemble des conditions de l'OSP dans ce délai risquerait d'en être exclu pour toute la période.

(38) La Commission considère que cette condition n'a aucune base légale conformément à l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement et s'avère indûment restrictive. L'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement n'autorise pas les États membres à limiter le nombre de transporteurs qui peuvent avoir accès aux liaisons, mais seulement d'imposer de manière générale des OSP applicables à tous les opérateurs qui opèrent ou ont l'intention d'opérer sur ces liaisons. Une telle limitation du nombre de transporteurs est seulement possible en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point d).

(39) En conséquence, tout transporteur qui a l'intention de respecter les OSP imposées en fonction de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement doit pouvoir opérer sur cette liaison, quel que soit le moment où il a l'intention de commencer ses services. Un État membre peut prévoir, si aucun transporteur n'a commencé à une date précise des services aériens réguliers sur une liaison en accord avec les OSP imposées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), de limiter l'accès à cette liaison en accord avec l'article 4, paragraphe 1, point d). Mais si un ou plusieurs opérateurs ont entamé des opérations dans le délai imparti, un État membre ne peut pas exclure de cette liaison d'autres transporteurs qui font part de leur intention d'opérer à tout moment après la date limite. L'entrée de nouveaux opérateurs peut toutefois requérir des ajustements aux OSP imposées sur chaque transporteur (voir section 3.4 ci-dessous).

3.3. *Obligation d'exploiter la liaison pendant une période de trois ans*

(40) Le point 5 des OSP telles que prévues par les décrets n$^{os}$ 35 et 36 stipule que «conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (CEE) n$^{o}$ 2408/92, le transporteur qui accepte les obligations doit assurer le service durant une période de trente-six mois consécutifs et ne peut l'interrompre qu'après notification d'un préavis minimal de six mois à l'ENAC et à la Région autonome de Sardaigne».

(41) L'exigence d'une période minimale d'exploitation est conforme, dans le cas d'espèce, à l'article 4, paragraphe 1, point c), qui prévoit que, «au cas où d'autres formes de transport ne peuvent assurer un service adéquat et continu, les États membres concernés peuvent prévoir, dans le cadre des OSP, que tout transporteur qui compte exploiter la liaison doit garantir qu'il l'exploitera pendant une certaine période, à fixer, conformément aux autres éléments des OSP». En effet, la Commission estime qu'en raison de l'insularité de la Sardaigne et de sa distance du continent, d'autres modes de transport n'assurent pas un service alternatif adéquat.

(42) Toutefois, la Commission considère que la durée minimale de trois ans imposée par les décrets n$^{os}$ 35 et 36 est excessive et disproportionnée.

(43) La Commission peut comprendre la nécessité d'assurer une continuité de service et d'obtenir l'engagement des transporteurs d'opérer durant une certaine période. Cependant, comme indiqué précédemment, il n'appartient pas aux autorités en charge de la mise en œuvre des OSP d'écarter des candidats potentiels à leur application: les OSP sans concession exclusive ni compensation ne sauraient en aucun cas constituer une fermeture définitive ou sur une longue période du marché.

(44) Il peut être légitime que l'exploitation des liaisons caractérisées par une forte irrégularité saisonnière soit imposée au cours de certaines périodes de l'année. En effet, sur de telles liaisons, les transporteurs risquent d'avoir la tendance naturelle de limiter ou de concentrer leur offre sur les semaines au cours desquelles la fréquence est suffisante pour assurer la rentabilité du service, et de délaisser l'exploitation du service durant les autres périodes de l'année. La Commission considère cependant que, en de telles circonstances, le respect du principe de proportionnalité devrait conduire à ce que la durée de la période durant laquelle l'exploitation doit être garantie de façon continue en régime d'OSP prévu par l'article 4, paragraphe 1, point a), ne saurait excéder un an.

(45) En outre, la Commission considère que cette durée ne dispense pas l'autorité en charge de l'application des OSP de procéder à une réévaluation périodique de son adéquation. Comme rappelé ci-dessous, une telle révision devrait avoir lieu en tout état de cause lorsqu'un nouveau transporteur commence ou est sur le point de commencer des services sur la liaison concernée.

3.4. *Distribution de liaisons et fréquences par l'ENAC*

(46) Le point 1.6 des décrets n$^{os}$ 35 et 36 a prévu qu' «afin de prévenir la surcapacité que l'acceptation d'une même liaison par plusieurs transporteurs pourrait provoquer en raison des limitations et des contraintes des aéroports concernés au niveau des infrastructures, l'ENAC a été chargée, après consultation de la Région autonome de Sardaigne, d'adapter, dans l'intérêt public, les programmes opérationnels des transporteurs acceptant les objectifs de mobilité visés par les obligations. Cette démarche devra aboutir à une répartition équitable des liaisons et fréquences entre transporteurs acceptant, en fonction des volumes de trafic sur les liaisons (ou ensembles de liaisons) en question, constatés ces deux dernières années pour chaque transporteur.»

(47) En vertu de ces pouvoirs, l'ENAC peut arbitrer et favoriser un accord entre plusieurs compagnies opérant sur la même route. Dans le cas de la Sardaigne, l'ENAC a supervisé une table ronde des opérateurs intéressés pour certaines routes et a défini avec eux la répartition du trafic.

(48) La République italienne défend ce pouvoir d'intervention qui, selon elle, garantit la continuité du service en ne soumettant pas les OSP aux aléas des entrées et sorties d'autres opérateurs qui pourraient être moins intéressés de répondre à des OSP sans aucune compensation. Elle cite notamment l'arrêt du TAR Lazio du 17 mars 2005, qui a considéré qu'il était «parfaitement légitime que le décret (de 2004) puisse définir un scénario dans lequel, pour toutes les routes sous OSP, il y ait plusieurs transporteurs, non regroupés et en concurrence entre eux. Une telle possibilité cependant doit être clairement prévue et en même temps il doit être fourni un critère objectif minimal de répartition a priori des créneaux horaires en relation avec le nombre (un, deux ou plus de deux) de transporteurs ayant éventuellement accepté l'OSP, afin d'éviter une surcapacité nuisible de l'offre et, surtout, que l'attribution des créneaux ne doit pas aboutir à l'introduction arbitraire et de fait à l'exclusivité de l'exercice, que les normes du décret ont expressément rejetée» ([1]).

(49) Les OSP imposées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), doivent prendre en compte l'ensemble des transporteurs qui opèrent ou ont l'intention d'opérer sur la liaison concernée. Cela est confirmé par l'article 4, paragraphe 1, point b), qui stipule que «l'adéquation des services de transport aérien est évaluée par les États membres compte tenu, notamment, de l'effet conjugué de l'exploitation sur la liaison en cause de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter cette liaison».

(50) La Commission considère que ce principe devrait être suivi non seulement au moment de l'imposition, mais également durant l'entièreté de la durée de l'OSP. Ainsi, à chaque fois qu'un nouveau transporteur commence, ou est sur le point de commencer, à opérer sur cette liaison, le niveau des capacités et des fréquences imposées par l'OSP à chaque opérateur devrait être ajusté, de telle sorte que les capacités et fréquences totales offertes sur chaque liaison n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour fournir un service adéquat.

(51) En effet, s'agissant d'OSP imposées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement, les transporteurs ne sont pas tenus de s'engager à assurer individuellement le nombre de fréquences ou de capacités, mais la globalité des opérateurs peut permettre d'assurer ce service minimal.

(52) La Commission reconnaît qu'il peut s'avérer nécessaire pour l'autorité en charge des OSP de s'assurer que la conjonction des fréquences et des capacités permette de satisfaire l'OSP. Toutefois, cette autorité ne doit en aucun cas limiter la possibilité pour les transporteurs concernés, lorsqu'ils le souhaitent, de prester des services au-delà de la capacité ou des fréquences exigées par les OSP, qui ne peuvent être que des obligations minimales. En conséquence, dans la mesure où les règles adoptées par l'ENAC visent à empêcher un transporteur de prester des services additionnels, elles sont indûment restrictives et contraires au règlement.

(53) À cet égard, la Commission se félicite que la République italienne ait confirmé dans sa lettre du 15 novembre 2006 que son administration procédera périodiquement à une nouvelle évaluation de la situation, sur une base annuelle, et analysera les éventuelles demandes d'opérateurs qui seraient disposés à opérer sur les routes dans le cadre des OSP ([2]). Elle prend note que la République italienne a confirmé que «rien n'interdit à l'État membre de vérifier (y inclus durant la période d'application des OSP) l'adéquation et la nécessité des OSP, et donner lieu à leur modification et/révocation, à moins que leur utilité ou leur caractère licite ne soit reconnu ultérieurement» ([3]).

([1]) Arrêt du TAR Lazio n° 2436 du 17 mars 2005.

([2]) Lettre de la République italienne du 15 novembre 2006, p. 2.

([3]) Lettre de la République italienne du 15 novembre 2006, p. 11.

3.5. *Groupement des routes Alghero-Rome et Alghero-Milan, d'une part, et Olbia-Rome et Olbia-Milan, d'autre part*

(54) La République italienne justifie le regroupement des routes Alghero-Rome et Alghero-Milan, d'une part, et Olbia-Rome et Olbia-Milan, d'autre part, par leur complémentarité et leur interdépendance pour leurs opérations. En effet, selon les autorités italiennes, ces routes sont caractérisées durant les deux tiers de l'année par un trafic objectivement réduit en raison de la très grande saisonnalité du trafic. Considérant qu'aucune compensation financière n'est prévue sur ces routes, il serait de la responsabilité de l'administration d'assurer pour les transporteurs que leur exploitation soit durable à défaut d'être attractive d'un point de vue économique. Il s'agirait ainsi de mettre en œuvre «les effets vertueux de l'interdépendance opérationnelle» qui permettent, «en saison d'hiver, la rotation des appareils due à l'exiguïté de la demande» tandis que «la prévision de routes couplées contribue à attirer des transporteurs disposés à opérer ces routes». Par ailleurs, selon la République italienne, l'offre exigée pour la période d'été pourrait être plus correctement respectée en opérant conjointement sur un groupe de routes. La République italienne argumente enfin que le règlement prévoit lui-même la possibilité de conjuguer les fluctuations de la demande, par exemple au sein d'une même semaine. Ce regroupement permettrait donc de contenir les coûts et d'optimiser les capacités, tout en répondant au plus près aux exigences de la demande. Ainsi, ce regroupement ne constituerait pas une restriction au marché mais au contraire serait susceptible d'attirer davantage d'opérateurs.

(55) La Commission estime que le groupement des liaisons n'est pas compatible avec l'article 4, paragraphe 1, points a), b) et c), du règlement. En effet, les critères d'éligibilité et d'adéquation des OSP prévus dans ces dispositions mentionnent explicitement, à chaque fois, «la liaison», sans ne jamais prévoir aucun regroupement de liaisons. Il faut donc en conclure que chacun de ces critères doit être évalué séparément par rapport à chaque liaison prise individuellement.

(56) En outre, cette interprétation est conforme aux exigences du principe de proportionnalité. En effet, un tel groupement de liaisons permettrait aux États membres d'imposer des OSP sur des liaisons où elles ne sont pas nécessaires pour assurer la prestation de services adéquate. La possibilité de grouper des routes n'apparaît ainsi qu'à l'article 4, paragraphe 1, point d), où il est indiqué que le droit d'exploiter ces services est concédé après un appel d'offres «soit pour une seule liaison, soit pour un groupe de liaisons». Cette mention explicite à l'article 4, paragraphe 1, point d), exclut a contrario qu'un tel regroupement puisse s'appliquer dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 1, points a) b) et c). C'est justement parce que le marché n'a pas permis qu'un transporteur aérien ait commencé ou ne soit sur le point de commencer des services aériens réguliers sur une liaison, conformément aux OSP qui ont été imposées sur cette liaison, que l'État membre peut en limiter l'accès à un seul transporteur, pour une période maximale de trois ans, et prévoir un appel d'offres qui peut s'étendre à un groupe de liaisons. En somme, le regroupement de plusieurs liaisons peut être considéré comme une réponse à une rupture claire du marché et une forme de compensation indirecte qui, à l'instar des compensations directes, n'est admissible que dans le cadre de l'article 4, paragraphe 1, point d). En aucun cas, dans un régime d'OSP sous l'article 4, paragraphe 1), point a), le regroupement ne peut viser à rendre rentables deux liaisons séparées afin de favoriser les opérations d'un ou plusieurs transporteurs.

(57) Par ailleurs, les explications avancées par les autorités italiennes ne s'appuient sur aucune donnée technique ou économique chiffrée qui permettrait de conforter leur analyse.

En effet, on peut leur opposer les éléments suivants:

— les capacités et fréquences requises doivent tenir compte des nécessités route par route, et non pas de telle sorte qu'elles pourraient être atteintes plus efficacement uniquement par le regroupement de ces routes,

— les obligations en termes de fréquence liées à ce couplage s'avèrent tellement importantes qu'elles écartent de fait un grand nombre d'opérateurs potentiels qui souhaiteraient répondre aux OSP et desservir la Sardaigne mais qui, faute d'établissement opérationnel dans une des deux villes, sont de fait écartés de toute possibilité d'assurer ce service. En conséquence, le regroupement a plutôt pour effet de fermer le marché,

— il est à cet égard évident que les OSP ainsi regroupées ne permettaient qu'à un petit nombre d'opérateurs déjà en place de répondre favorablement. Ainsi, la mise en place des OSP a écarté les compagnies qui opéraient ou avaient l'intention d'opérer sur les routes depuis Rome et Milan, précisément à destination de chacun des deux aéroports concernés, à savoir Olbia et Alghero. Ainsi, même s'ils en avaient eu la volonté, ces transporteurs n'ont pas pu présenter leur candidature sur une exploitation trop coûteuse pour leurs opérations. De tels regroupements sont donc de nature à avoir écarté d'autres opérateurs éventuels.

Ces effets restrictifs sont encore plus importants compte tenu de l'ampleur des marchés concernés (total de passagers en 2005 — chiffres de la République italienne):

— Olbia-Rome et Olbia Milan: 731 349 passagers (390 186 en été et 341 163 en hiver),

— Alghero-Rome et Alghero-Milan: 502 820 passagers (184 273 en été et 318 547 en hiver).

Dans ces conditions, il est improbable que les liaisons entre les deux plus grandes villes d'Italie et les aéroports d'Olbia et d'Alghero en Sardaigne soient si peu attractives qu'elles doivent être groupées pour le devenir.

(58) En conséquence, la Commission considère que le regroupement de certaines routes est incompatible avec le règlement et indûment restrictive.

3.6. *Tarifs préférentiels pour les personnes nées en Sardaigne mais n'y résidant pas*

(59) Les décrets n$^{os}$ 35 et 36 exigent que les transporteurs appliquent des tarifs préférentiels pour les personnes nées en Sardaigne mais n'y résidant pas. Selon les estimations de la République italienne, l'application de ces dispositions affecterait 220 000 personnes au maximum, et en réalité un chiffre plus proche de 110 000 si on compte que 50 % d'entre eux ferait un voyage par an.

(60) En pratique, une telle mesure favorise majoritairement les citoyens européens de nationalité italienne par rapport aux citoyens d'autres nationalités. Dès lors, elle peut être considérée comme prima facie discriminatoire en raison de la nationalité et, par conséquent, contraire au traité. Une telle mesure dans le cadre d'un régime d'OSP pourrait seulement être admissible dans la mesure où la différence de traitement se fondrait sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national.

(61) Or, la République italienne explique que la mesure est nécessaire essentiellement pour permettre aux émigrants sardes de rester attachés à leur communauté culturelle d'origine ([1]). Toutefois, même si un tel objectif pouvait être réputé un objectif légitime d'intérêt public au sens de l'article 4, paragraphe 1, point b) i), du règlement, la mesure est manifestement disproportionnée. En premier lieu, la mesure est applicable à toute personne née en Sardaigne, mais n'y résidant pas, sans qu'il soit nécessaire de démontrer le lien qui pourrait encore exister, par exemple en termes familiaux, entre la personne concernée et sa région d'origine. Deuxièmement, la mesure est applicable indépendamment des moyens financiers de chaque émigrant. Troisièmement, contrairement aux résidents en Sardaigne, qui doivent se déplacer vers le continent avec une relative fréquence afin de recevoir certains services fondamentaux (éducation, santé) ou de poursuivre des activités économiques nécessaires pour le développement de la Sardaigne, les émigrants ne voyagent en Sardaigne qu'occasionnellement (tout au plus 50 % des personnes potentiellement concernées pour un voyage par an selon les autorités italiennes). En conséquence, le coût total de ces déplacements occasionnels est relativement moindre par rapport aux coûts encourus par les résidents en Sardaigne et pourraient aisément être couverts, dans un grand nombre de cas, par les émigrants, sans qu'il soit nécessaire de prévoir la réduction prévue par les décrets n$^{os}$ 35 et 36. Enfin, dans la mesure où certains émigrants ne disposent pas des moyens nécessaires pour payer le prix d'un vol annuel en Sardaigne, une mesure plus adéquate et moins restrictive serait d'offrir des aides aux émigrants concernés.

(62) Dans ces conditions, la Commission considère que cette disposition est disproportionnée et incompatible avec le règlement.

3.7. *Application à l'ensemble du système aéroportuaire*

(63) Les décrets n$^{os}$ 35 et 36 prévoient que l'application des OSP vers Rome et Milan englobe l'intégralité des systèmes aéroportuaires correspondants, tels que repris dans l'annexe II du règlement, à savoir:

— les aéroports de Fiumicino et Ciampino pour Rome,

— les aéroports de Linate, Malpensa et Bergame pour Milan.

(64) Pour rappel, les OSP de 2000 couvraient les aéroports de «Rome (Fiumicino) et Milan». Dans le cadre de la constitution du système aéroportuaire de Milan, au titre de l'article 8 et de l'annexe II du règlement, l'Italie a d'office étendu l'application des OSP à l'ensemble du système aéroportuaire concerné.

([1]) Lettre de la République italienne du 6 octobre 2006, p. 72-74.

(65) La République italienne n'a justifié son choix que par des raisons techniques, qui l'ont conduite à reprendre automatiquement l'intégralité de chacun des systèmes aéroportuaires. Cependant, elle a confirmé que l'intérêt principal des OSP portait sur les aéroports de Rome-Fiumicino et de Milan-Linate, privilégiés par les bénéficiaires des OSP en raison de leur proximité avec le centre-ville de l'agglomération concernée, ce qui justifiait que les OSP prévoient que, «compte tenu de la disponibilité des créneaux horaires, au moins 50 % des liaisons prévues entre les aéroports de Sardaigne, de Rome et de Milan devront être assurées à partir et à destination de Fiumicino et Linate» ([1]).

(66) La République italienne est convenue qu'il était «objectivement prouvé que les aéroports de Fiumicino pour Rome et Linate pour Milan représentent la destination la plus commode, la mieux servie et la plus attractive pour les usagers, étant les aéroports les plus proches et mieux reliés au centre des deux villes». Elle a ainsi expliqué qu'«afin de garantir un meilleur service et répondant majoritairement aux exigences des usagers, il a été retenu opportun d'éviter que les transporteurs qui accepteraient les OSP ne puissent avoir la liberté d'abandonner totalement ces aéroports en faveur des autres (moins commodes et intéressants pour les usagers) qui font partie du même système aéroportuaire» ([2]).

(67) Il apparaît d'ailleurs que, dans les faits, les vols pratiqués en saison d'hiver n'opèrent que sur les aéroports de Fiumicino et Linate.

(68) Dans le cas d'espèce, la Commission doute de la nécessité d'une telle mesure, qu'elle considère disproportionnée par rapport aux objectifs recherchés, qui sont d'assurer la mobilité vers le continent et la cohésion territoriale. En effet, cette mesure a pour effet direct d'écarter des transporteurs occasionnels, sans affecter le principe de l'OSP, et contribue à une fermeture définitive du marché à de nouveaux opérateurs sur les routes les plus concourues, notamment en période estivale.

(69) La République italienne a cependant reconnu que l'aéroport hub de Malpensa jouait un rôle essentiel pour les liaisons internationales, tandis que les aéroports de Ciampino et Bergame, en tant que hub interne pour les compagnies low-cost, permettaient de répondre au principe communautaire de cohésion économique et sociale, et de réaliser pour une île comme la Sardaigne l'objectif de cohésion territoriale avec l'ensemble des régions d'Europe. En conséquence, la République italienne a pris l'engagement de modifier le décret n° 35 pour ne pas appliquer d'OSP sur les aéroports de Malpensa, Bergame et Ciampino ([3]).

([1]) Point 1.2 de la communication du 24 mars 2006.
([2]) Lettre de la République italienne du 6 octobre 2006, p. 78.
([3]) Lettre de la République italienne du 15 novembre 2006, p. 3.

(70) La Commission considère que cet engagement répond effectivement aux doutes qui peuvent être levés et qu'une telle modification du décret permettrait de réduire de façon significative l'impact des restrictions indues imposées par les OSP, en répondant aux besoins de mobilité de la Sardaigne sans apporter aux marchés concernés des restrictions disproportionnées.

(71) Au vu de cet engagement de la République italienne, la Commission n'entend pas poursuivre plus avant son analyse du caractère disproportionné de l'application à l'ensemble des systèmes aéroportuaires de Milan et de Rome, tout en se réservant la possibilité, le cas échéant, de revenir sur cet aspect pour les OSP présentes et à venir.

## IV. **CONCLUSIONS**

(72) Sur la base des éléments fournis par la République italienne, la Commission ne remet pas en cause le principe d'application d'OSP sur les liaisons entre la Sardaigne et le continent italien, qui, en matière de fréquences et de capacités, ainsi que des tarifs, peut s'avérer nécessaire afin d'assurer une prestation de services adéquate sur les liaisons concernées.

(73) Néanmoins, la Commission considère que certaines conditions imposées par les décrets n[os] 35 et 36 de la République italienne sont indûment restrictives ou disproportionnées.

(74) La Commission considère que les OSP imposées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement impliquent que tout transporteur qui a l'intention de respecter les OSP doit pouvoir opérer sur cette liaison, quel que soit le moment où il a l'intention de commencer à prester ses services. En conséquence, l'utilisation d'un délai de présentation de candidature pour exclure a priori tout opérateur qui présente sa candidature au-delà de ce délai est indûment restrictive et incompatible avec le règlement.

(75) S'il peut paraître légitime de prévoir une durée de continuité de services, la Commission estime que le respect du principe de proportionnalité doit conduire à ce que la durée soit dans les limites du raisonnable et que, en régime d'OSP en fonction de l'article 4, paragraphe 1, point a), elle ne saurait excéder un an.

(76) La Commission considère que les compétences octroyées à l'ENAC pour coordonner les activités des opérateurs en vue d'éviter la surcapacité sont indûment restrictives et incompatibles avec le règlement.

(77) La Commission constate que le regroupement des liaisons Olbia-Rome et Olbia-Milan, d'une part, et Alghero-Rome et Alghero-Milan, d'autre part, est indûment restrictive et incompatible avec le règlement.

(78) La Commission estime que l'application de tarifs réduits aux personnes nées en Sardaigne mais qui n'y résident pas est disproportionnée et incompatible avec le règlement.

(79) La Commission doute de la nécessité de l'application des OSP à l'ensemble des systèmes aéroportuaires de Rome et de Milan, qu'elle considère comme disproportionnée par rapport aux objectifs recherchés, qui sont d'assurer la mobilité vers le continent et la cohésion territoriale. Toutefois, au vu de l'engagement de la République italienne de modifier le décret n° 35 pour ne pas appliquer les OSP sur les aéroports de Bergame, Malpensa et Ciampino, la Commission ne poursuit pas plus avant son analyse, tout en se réservant, le cas échéant, de revenir sur cet aspect pour les OSP présentes et à venir,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

1. La République italienne peut continuer à appliquer des obligations de service public («OSP») imposées par les décrets n$^{os}$ 35 et 36 du ministère de l'infrastructure et des transports du 29 décembre 2005 (publiés dans la *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* le 11 janvier 2006) sur un total de seize routes reliant les trois aéroports de Sardaigne et plusieurs aéroports nationaux de la métropole italienne, et publiées respectivement le 24 mars 2006 (décret n° 35) et le 21 avril 2006 (décret n° 36) dans le *Journal officiel de l'Union européenne*, en accord avec l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CEE) n° 2408/92 sur l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, sous réserve de respecter les conditions suivantes:

a) Tout transporteur aérien qui a l'intention de respecter les OSP doit pouvoir opérer sur la liaison concernée, quel que soit le moment où il a notifié son intention de commencer à prester ses services et que cette notification ait eu lieu pendant ou après la période de trente jours prévue par les décrets.

b) Les transporteurs aériens ne doivent pas se voir imposer une durée de continuité de services dans le cadre des OSP qui aille au-delà d'une année.

c) Les autorités italiennes devront réévaluer la nécessité de maintenir l'imposition d'OSP sur une liaison, ainsi que le niveau des obligations imposées à chaque transporteur, dès lors qu'un nouveau transporteur commence à opérer, ou notifie son intention d'opérer, sur cette route et, en tout état de cause, une fois par an.

d) Les autorités italiennes ne doivent pas empêcher des transporteurs aériens de prester des services sur les liaisons concernées au-delà des exigences minimales en ce qui concerne les fréquences et les capacités prévues par les OSP.

e) Les transporteurs aériens ne doivent pas avoir l'obligation d'offrir des tarifs préférentiels aux personnes nées en Sardaigne mais n'y résidant pas.

f) Les autorités italiennes ne peuvent pas conditionner le droit de prester des services sur une liaison entre deux villes à l'obligation d'opérer sur une autre liaison entre deux villes.

2. La République italienne devra notifier à la Commission les mesures prises pour mettre en œuvre cette décision au plus tard le 1$^{er}$ août 2007.

*Article 2*

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 avril 2007.

*Par la Commission*

Jacques BARROT

*Vice-président*