ARRÊT DE LA COUR

18 janvier 2001 *

Dans l'affaire C-361/98,

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de MM. I. M. Braguglia et P. G. Ferri, avvocati dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. Benyon et M^me^ L. Pignataro, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision 98/710/CE de la Commission, du 16 septembre 1998, relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire VII/AMA/11/98 — Règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan) (JO L 337, p. 42),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet et V. Skouris, présidents de chambre, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen et M^me^ F. Macken (rapporteur), juges,

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 14 mars 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mai 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 8 octobre 1998, la République italienne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation de la décision 98/710/CE de la Commission, du 16 septembre 1998, relative à une

procédure d'application du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil (Affaire VII/AMA/11/98 — Règles italiennes de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan) (JO L 337, p. 42, ci-après la «décision attaquée»).

2 Par la décision attaquée, la Commission a interdit à la République italienne d'appliquer les règles de répartition du trafic aérien au sein du système aéroportuaire de Milan (Italie), qui avaient été définies par des décrets nationaux, lesquels prévoyaient, en particulier, le transfert d'une partie du trafic aérien de l'aéroport de Linate à celui de Malpensa.

Le cadre juridique

3 L'article 59, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 49, premier alinéa, CE) prévoit:

«Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées au cours de la période de transition à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.»

4 L'article 61, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 51, paragraphe 1, CE) énonce:

«La libre circulation des services, en matière de transports, est régie par les dispositions du titre relatif aux transports.»

5 Aux termes de l'article 84, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 80, paragraphe 2, CE):

«Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.

Les dispositions de procédure de l'article 75, paragraphes 1 et 3, s'appliquent.»

6 L'article 155 du traité CE (devenu article 211 CE) dispose:

«En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission:

[...]

— dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité,

— exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.»

7 En vue d'établir progressivement le marché intérieur du transport aérien, le législateur communautaire a adopté, en 1987, 1990 et 1992, trois trains de mesures, appelés «paquets» en raison du fait qu'ils regroupent de nombreux textes. Le troisième «paquet», arrêté le 23 juillet 1992, se compose de cinq règlements qui visent à garantir, d'une part, la libre prestation des services de transport aérien et, d'autre part, l'application des règles communautaires de la concurrence dans ce secteur.

8 Parmi ces cinq règlements figure le règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240, p. 8), qui, en vertu de son article 16, est entré en vigueur le 1er janvier 1993.

9 Les deux premiers considérants du règlement n° 2408/92 énoncent:

«considérant qu'il importe de mettre en place une politique des transports aériens en vue d'établir progressivement le marché intérieur au cours de la période expirant le 31 décembre 1992, conformément à l'article 8 A du traité;

considérant que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée».

10 Le treizième considérant dudit règlement précise:

«[...] pour des raisons de planification des transports aériens, il est nécessaire d'autoriser les États membres à établir des règles non discriminatoires en vue de la répartition du trafic aérien entre les aéroports faisant partie d'un même système aéroportuaire».

11 Quant au dix-neuvième considérant, il est ainsi libellé:

«considérant qu'il est souhaitable que toutes les questions relatives à l'accès au marché soient couvertes par un seul et même règlement».

12 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 énonce le principe selon lequel, «[s]ous 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».

13 L'article 8 du règlement n° 2408/92 dispose:

«1. Le présent règlement n'affecte pas le droit d'un État membre de réglementer, sans discrimination fondée sur la nationalité ou l'identité du transporteur aérien, la répartition du trafic entre les aéroports situés à l'intérieur d'un système aéroportuaire.

2. L'exercice des droits de trafic est soumis aux règles d'exploitation communautaires, nationales, régionales ou locales publiées concernant la sécurité, la protection de l'environnement et la répartition des créneaux horaires.

3. La Commission, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, examine l'application des paragraphes 1 et 2 et, dans un délai d'un mois à partir de la date de réception de la demande et après consultation du comité visé à l'article 11, décide si l'État membre peut continuer à appliquer la mesure. La Commission communique sa décision au Conseil et aux États membres.

[...]»

14 Selon l'article 2, sous m), du règlement n° 2408/92, on entend par «système aéroportuaire» deux aéroports ou plus regroupés pour desservir la même ville ou conurbation. Il ressort de l'annexe II dudit règlement que les systèmes aéroportuaires visés à son article 8, paragraphe 1, comprennent, en ce qui concerne la ville de Milan, «Milan-Linate/Malpensa/Bergamo (Orio al Serio)».

La décision attaquée

15 La décision attaquée est fondée sur l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 2408/92.

16 La Commission constate tout d'abord, aux points 5 à 13 de la décision attaquée, que les autorités italiennes ont décidé de réorganiser le système aéroportuaire milanais (aéroports de Malpensa, de Linate et d'Orio al Serio) et de faire de Malpensa une plaque tournante. Cet objectif implique l'extension et l'aménagement de l'aéroport de Malpensa, projet connu sous le nom de «Malpensa 2000». Malpensa 2000 figure parmi les quatorze projets prioritaires inscrits sur la liste de l'annexe III de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228, p. 1), et bénéficie d'un concours financier communautaire, d'un concours du Fonds européen d'investissement et d'un soutien de la Banque européenne d'investissement.

17 Pour transférer le trafic vers l'aéroport de Malpensa, les autorités italiennes ont adopté, au mois de juillet 1996, le décret n° 46-T qui prévoyait que, à compter de la date de mise en service des structures prioritaires dudit aéroport — date qui serait fixée par un décret ultérieur —, tout le trafic intracommunautaire et intercontinental serait transféré à l'aéroport de Malpensa, à la seule exception des vols des compagnies dont le volume annuel est supérieur à 2 millions de passagers, lesquels pourraient demeurer à l'aéroport de Linate. Dans la pratique, cette exception n'aurait concerné que la liaison Milan-Rome. Au mois d'octobre 1997, un nouveau décret, portant le numéro 70-T, fixait au 25 octobre 1998 la date de transfert du trafic à l'aéroport de Malpensa.

18 La Commission effectue ensuite, aux points 29 à 46 de la décision attaquée, une appréciation relative au respect du principe de non-discrimination par les deux décrets mentionnés au point précédent (ci-après les «décrets litigieux»).

19 La Commission rappelle, à cet égard, au point 30 de la décision attaquée, qu'elle avait déjà indiqué que le principe de non-discrimination énoncé par l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 interdit, entre autres, toute mesure qui

produit en pratique, même indirectement, des effets discriminatoires. Afin de déterminer si les décrets litigieux produisent des effets discriminatoires, la Commission examine les effets de leur application à partir du 25 octobre 1998.

20 Dans le cadre de cet examen, la Commission constate que l'exploitation des réseaux en étoile, pratique qui repose sur des plaques tournantes, est devenue une pratique commune aux transporteurs aériens communautaires. Cette pratique leur permet d'offrir des services, d'une part, entre deux aéroports communautaires quelconques, desservis à partir de la plaque tournante, ainsi que, d'autre part, entre n'importe quel aéroport desservi à partir d'une plaque tournante et des aéroports situés dans des pays tiers. La Commission affirme également, au point 33 de la décision attaquée, que les liaisons indirectes assurées via des plaques tournantes sont presque toujours substituables. La Commission expose en outre qu'il existe une concurrence dans le domaine de la prestation des services aériens au départ de Milan et à destination d'un certain nombre d'aéroports entre Alitalia, transporteur aérien italien, et d'autres transporteurs communautaires.

21 La Commission conclut, à la lumière des informations dont elle dispose, en particulier de l'intention déclarée de la compagnie Alitalia, exprimée dans d'autres procédures communautaires, de continuer à répartir ses activités entre deux plaques tournantes aéroportuaires, qu'à compter du 25 octobre 1998 Alitalia sera le seul transporteur communautaire pouvant accéder à sa plaque tournante de Rome-Fiumicino à partir de Milan, en utilisant soit l'aéroport de Linate, soit celui de Malpensa.

22 En outre, la Commission rappelle que l'aéroport de Linate, situé à dix kilomètres au sud-est du centre de Milan, bénéficie du réseau de transports urbains ainsi que du réseau de transports reliant les principales régions de l'Italie du nord. En revanche, l'aéroport de Malpensa se trouve à cinquante-trois kilomètres au nord-ouest du centre de Milan et n'est directement accessible ni par autoroute ni par liaison ferroviaire. La Commission considère que la condition d'accès à l'aéroport de Malpensa restera inchangée après le 25 octobre 1998 et conclut que, après

cette date, la capacité des infrastructures d'accès à cet aéroport ne sera pas suffisante au regard du volume de trafic qu'il devra absorber.

23 Il résulte de cette appréciation que, selon la Commission, Alitalia sera la seule compagnie en mesure de continuer à desservir sa plaque tournante de Rome-Fiumicino à partir de l'aéroport de Linate, tandis que les autres compagnies aériennes communautaires ne pourront pas desservir leurs plaques tournantes à partir de cet aéroport milanais. Dès lors, la Commission considère que l'application des mesures prévues par le décret n° 46-T à compter du 25 octobre 1998 produira, dans la pratique, des effets discriminatoires en faveur d'Alitalia, ce qui est incompatible avec le principe de non-discrimination en raison de l'identité du transporteur aérien énoncé à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92.

24 Enfin, la Commission examine, aux points 47 à 52 de la décision attaquée, les décrets litigieux à la lumière du principe de proportionnalité. Après avoir relevé que l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 reconnaît expressément la légitimité d'une politique aéroportuaire dynamique et que l'objectif des autorités italiennes était de créer une plaque tournante complètement opérationnelle et économiquement viable, la Commission analyse les restrictions instaurées par les règles de répartition du trafic.

25 La Commission considère, au point 50 de la décision attaquée, que la prescription du transfert, au 25 octobre 1998, de la totalité du trafic de l'aéroport de Linate à celui de Malpensa — à l'exception de la liaison Rome-Milan — n'est pas conforme au principe de proportionnalité, étant donné que la création d'une plaque tournante totalement efficace et opérationnelle n'impliquait pas le transfert d'un volume de trafic incompatible avec le niveau des structures aéroportuaires et des infrastructures d'accès. Selon elle, retarder un tel transfert ou l'effectuer progressivement à compter du 25 octobre 1998 serait plus

adapté à la réalisation de l'objectif poursuivi par les autorités italiennes et permettrait de limiter les atteintes à la liberté de prestation des services aériens au départ et à destination de Milan.

26 Ayant conclu que les dispositions des décrets litigieux n'étaient pas compatibles avec l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92, la Commission décide, en application du paragraphe 3 de cette disposition, que la République italienne ne peut appliquer les règles de répartition du trafic au sein du système aéroportuaire de Milan édictées par ces décrets.

Sur le fond

27 À l'appui de son recours en annulation, le gouvernement italien soutient par son premier moyen que, dans la mesure où l'article 8, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 2408/92 ne vise que le principe de non-discrimination en raison de la nationalité et/ou de l'identité du transporteur aérien, la décision attaquée a, pour autant qu'elle se fonde sur une prétendue violation du principe de proportionnalité, outrepassé les limites du pouvoir conféré à la Commission par ledit règlement.

28 À titre subsidiaire, le gouvernement italien critique les prémisses juridiques sur lesquelles la Commission fonde sa conclusion selon laquelle les décrets litigieux violent le principe de proportionnalité. À titre plus subsidiaire encore, sont allégués l'application erronée du principe de proportionnalité par la Commission

et l'exercice prétendument incorrect par cette dernière du pouvoir d'appréciation des faits sur le fondement desquels elle a constaté l'existence d'une discrimination indirecte au bénéfice d'Alitalia.

Sur le premier moyen

29 Le gouvernement italien soutient, à titre liminaire, que, dans le cadre de la répartition du trafic entre les aéroports qui composent un système aéroportuaire, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92, à la différence de son article 9, paragraphes 4 et 5, qui accorde à la Commission le pouvoir de décider si une mesure nationale est d'une quelconque façon contraire au droit communautaire, ne fixe qu'une seule limite au pouvoir de l'État membre, à savoir le respect du principe de non-discrimination en raison de la nationalité et/ou de l'identité du transporteur aérien. Il fait valoir que la Commission, en adoptant la décision attaquée, qui repose sur une constatation selon laquelle les mesures nationales édictées par les décrets litigieux violent le principe de la libre prestation des services sous l'angle de la proportionnalité, a donc excédé les limites du pouvoir qui lui est accordé par l'article 8, paragraphe 3, du même règlement.

30 Le gouvernement italien ajoute qu'une interprétation extensive de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 est contraire au principe de stricte légalité du pouvoir de décision de la Commission au sens de l'article 155, troisième et quatrième tirets, du traité. Par ailleurs, en raison de son caractère dérogatoire par rapport à l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement devrait faire l'objet d'une interprétation stricte, en sorte que cette dernière disposition ne pourrait être comprise comme autorisant la Commission à user de son pouvoir de décision pour formuler des appréciations qui ne sont pas directement liées à l'application du paragraphe 1.

31 À cet égard, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit communautaire, de tenir compte non seulement des termes

de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, notamment, arrêt du 21 février 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. p. 1051, point 10).

32 Il ressort des premier, deuxième et dix-neuvième considérants du règlement n° 2408/92 que ce dernier a pour objet, notamment, de définir dans le secteur du transport aérien les conditions d'application du principe de la libre prestation des services consacré notamment aux articles 59 et 61 du traité, afin que l'ensemble des questions relatives à l'accès au marché soient couvertes par un seul et même règlement.

33 Il y a lieu également de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que l'article 59 du traité exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre État membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir arrêts du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12, et du 23 novembre 1999, Arblade e.a, C-369/96 et C-376/96, Rec. p. 8453, point 33).

34 Or, il convient de constater que les mesures édictées par les décrets litigieux en vue de régir la répartition du trafic à l'intérieur d'un système aéroportuaire, au sens de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92, constituent des restrictions à la libre prestation des services.

35 Afin que de telles restrictions puissent être autorisées au regard des dispositions du règlement n° 2408/92, elles doivent être justifiées et, notamment, proportionnées à l'objectif en vue duquel elles ont été adoptées.

36 Il s'ensuit que c'est à bon droit que la Commission, dans le cadre du pouvoir qui lui est conféré par l'article 8, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 2408/92, a examiné si, d'une part, les mesures nationales édictées par les décrets litigieux imposent des restrictions indistinctement applicables et, d'autre part, si celles-ci sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

37 Dans ces conditions, il ne saurait non plus être fait droit aux arguments du gouvernement italien tirés des articles 155 et 169 du traité.

38 D'une part, s'agissant de l'article 155 du traité, dès lors que l'interprétation de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 proposée par le gouvernement italien ne saurait être retenue, les critères dégagés de la jurisprudence de la Cour par la Commission, dans le cadre de son examen de la légalité des décrets litigieux, ne sauraient être critiqués comme excédant tant les limites de son pouvoir de décision que celles des compétences que le Conseil lui confère.

39 D'autre part, s'agissant de l'article 169 du traité, il ressort des points 31 à 36 du présent arrêt que la Commission est habilitée, en vertu des dispositions de l'article 8, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 2408/92, à examiner si les mesures nationales adoptées imposent des restrictions indistinctement applicables et, le cas échéant, si celles-ci sont justifiées. La Commission n'est donc pas tenue d'assurer le respect du principe de la libre prestation des services sous l'angle de la proportionnalité uniquement par la voie de la procédure d'infraction prévue à l'article 169 du traité.

40 Il en résulte que la République italienne n'est pas fondée à soutenir que cette disposition du traité aurait été méconnue.

41 Le premier moyen doit donc être rejeté.

Sur le deuxième moyen

42 Par son deuxième moyen, le gouvernement italien fait valoir, à titre subsidiaire, que la Commission a considéré à tort que les décrets litigieux ne respectent pas le principe de proportionnalité.

43 Ce moyen est articulé en deux branches.

44 En premier lieu, le gouvernement italien conteste le raisonnement sur le fondement duquel la Commission soutient que les règles nationales de répartition du trafic doivent respecter le principe de proportionnalité, ce principe ne figurant nullement dans le règlement n° 2408/92, qui est la seule source normative dans le domaine faisant l'objet de la décision attaquée.

45 En second lieu, le gouvernement italien prétend que la Commission a commis, au point 49 de la décision attaquée, une erreur de droit. Il expose que cette dernière y a apprécié la conformité des décrets litigieux avec le droit communautaire en prenant comme critère un intérêt économique, à savoir la viabilité d'un système aéroportuaire. Il fait valoir qu'il découle de la jurisprudence de la Cour qu'il n'y a pas lieu d'appliquer le principe de proportionnalité dans le cas où une restriction n'est pas fondée sur une raison impérieuse d'intérêt général. Or, selon ladite jurisprudence, les exigences économiques ne sauraient constituer des raisons supérieures d'intérêt général. Toutefois, en l'espèce, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92 admettrait, sous réserve du respect du principe de non-discrimination, des règles nationales de répartition du trafic aérien en fonction d'exigences économiquement valables, de sorte qu'il serait arbitraire de soumettre lesdites règles nationales au contrôle de proportionnalité.

46 En ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, il suffit de constater que, pour les motifs mentionnés aux points 31 à 36 du présent arrêt, c'est à bon droit que la Commission a, dans le cadre du pouvoir qu'elle tire de l'article 8, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 2408/92, examiné si les mesures nationales édictées par les décrets litigieux respectaient le principe de proportionnalité.

47 L'argument du gouvernement italien ne saurait dès lors être accueilli.

48 S'agissant de la seconde branche du deuxième moyen, tirée de la prétendue absence de raison impérieuse d'intérêt général, il est constant que des objectifs de nature purement économique ne peuvent justifier une entrave au principe fondamental de la libre prestation des services (voir arrêt du 28 avril 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931, point 41).

49 Toutefois, le simple fait qu'un État membre poursuit un objectif dans des conditions qui doivent, notamment, être économiquement viables n'exclut pas pour autant qu'un tel objectif puisse constituer une raison impérieuse d'intérêt général, susceptible de justifier une telle entrave.

50 Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'aéroport de Malpensa constitue un des projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport inscrits sur la liste de l'annexe III de la décision n° 1692/96 et que, conformément à l'article 129 C du traité CE (devenu, après modification, article 155 CE), l'action de la Communauté dans le domaine de l'établissement et du développement des réseaux transeuropéens tient compte de la viabilité économique potentielle des projets.

51 En outre, la répartition du trafic à l'intérieur d'un système aéroportuaire permet d'assurer, ainsi qu'il ressort du treizième considérant du règlement n° 2408/92, la planification des transports aériens.

52 Il s'ensuit que, indépendamment de la qualification de la création d'une plaque tournante opérationnelle et économiquement viable comme raison impérieuse d'intérêt général, un tel objectif légitime ne saurait justifier une entrave au principe fondamental de la libre prestation des services que dans le respect du principe de proportionnalité.

53 Il en résulte que la seconde branche du deuxième moyen n'est pas non plus fondée et, dès lors, ce moyen doit être rejeté.

Sur le troisième moyen

54 Par son troisième moyen, le gouvernement italien conteste, à titre encore plus subsidiaire, l'application du principe de proportionnalité qui a été effectuée par la Commission en l'espèce. Selon lui, la Commission, au lieu de focaliser son examen sur le critère juridique de la proportionnalité, a fondé la décision attaquée sur une appréciation discrétionnaire de l'opportunité de l'action décidée par le gouvernement italien au sujet de l'aéroport de Malpensa, en sorte qu'elle a outrepassé ses compétences au regard de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 2408/92. À cet égard, il fait valoir que l'affirmation d'une violation dudit principe se fonde sur trois arguments, chacun de ceux-ci étant soit dénué de pertinence, soit erroné.

55 Le gouvernement italien fait valoir, tout d'abord, que le premier argument de la Commission, selon lequel le volume de trafic transféré ne serait pas compatible avec les conditions actuelles des infrastructures d'accès, est sans rapport avec le

seul critère pertinent en matière de proportionnalité, c'est-à-dire l'adéquation de la concentration des vols à l'aéroport de Malpensa avec l'objectif du gouvernement italien. En tout état de cause, les autorités nationales auraient amplement démontré la compatibilité des infrastructures d'accès avec le volume de trafic qui sera transféré.

56 Ensuite, il soutient que le deuxième argument de la Commission, tiré du montage financier sur lequel s'appuie Malpensa 2000, qui n'exigerait pas de transfert du trafic avant le 31 décembre 2000, est manifestement dénué de pertinence dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de la décision nationale relative au transfert du trafic.

57 Enfin, le gouvernement italien considère que le troisième argument de la Commission, selon lequel la décision de transfert du trafic de l'aéroport de Linate vers celui de Malpensa serait contraire à la volonté explicitement affirmée dans le décret n° 46-T de maintenir en toute hypothèse l'aéroport de Linate en service, est tout simplement fallacieux. En effet, ce dernier resterait de toute façon en service, même si son utilisation est restreinte.

58 En premier lieu, en ce qui concerne les deux premiers arguments du gouvernement italien, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des points 48 à 52 du présent arrêt, la Commission était en droit d'analyser la création d'une plaque tournante opérationnelle et économiquement viable par rapport au principe de proportionnalité.

59 Dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des mesures édictées par les décrets litigieux, la Commission était donc tenue de vérifier si, à la date prévue pour le transfert du trafic aérien à l'aéroport de Malpensa, la capacité des infrastructures d'accès à cet aéroport décourageait l'utilisation de cet aéroport par les passagers. Elle était également tenue de vérifier si ce même transfert était

nécessaire afin d'assurer la viabilité financière d'une plaque tournante opérationnelle.

60 Il en résulte que ne sont pas fondés les griefs du gouvernement italien, qui consistent à soutenir que les critères utilisés par la Commission, tirés, d'une part, du rapport entre le volume du trafic transféré et les conditions existantes des infrastructures d'accès et, d'autre part, de la nécessité financière d'un transfert dudit trafic à une date antérieure à celle prévue initialement par les autorités italiennes dans le cadre de Malpensa 2000, ne seraient pas pertinents au regard de l'appréciation du caractère proportionné à l'objectif poursuivi des mesures adoptées par les décrets litigieux.

61 En deuxième lieu, s'agissant de la mise en cause par le gouvernement italien du bien-fondé des constatations de la Commission au sujet de l'état des infrastructures assurant la liaison entre la ville de Milan et l'aéroport de Malpensa à la date du transfert du trafic aérien envisagée, force est de constater que ledit gouvernement n'est pas parvenu à établir que lesdites constatations étaient inexactes.

62 En dernier lieu, en ce qui concerne le troisième argument de la Commission relatif au maintien en service de l'aéroport de Linate, il suffit de constater que le raisonnement développé à cet égard dans la décision attaquée présente un caractère purement subsidiaire et que, à supposer même que le gouvernement italien soit fondé à le contester, une telle critique ne saurait remettre en cause le bien-fondé des appréciations de la Commission concernant le caractère proportionné ou non des mesures adoptées par les décrets litigieux à l'objectif poursuivi par les autorités italiennes.

63 Dans ces circonstances, le troisième moyen doit être rejeté.

Sur le quatrième moyen

64 Par son quatrième moyen, le gouvernement italien soutient que l'analyse effectuée par la Commission, aux points 29 à 46 de la décision attaquée, afin d'établir l'existence d'une discrimination indirecte est entachée d'illégalité pour trois raisons.

65 Tout d'abord, le gouvernement italien fait valoir qu'il n'y a pas de discrimination indirecte en l'espèce parce que, contrairement à l'affirmation de la Commission, les mesures nationales édictées par les décrets litigieux ne produisent pas un avantage pour Alitalia et un désavantage pour les transporteurs communautaires qui opèrent à partir d'autres plaques tournantes que celle de Rome-Fiumicino. Il fait valoir à ce titre que le trafic entre les villes de Milan et de Rome correspond essentiellement à des déplacements professionnels avec une majorité de navettes quotidiennes. Il maintient qu'un tel trafic est donc objectivement celui qui est le mieux placé pour être desservi à partir d'un aéroport urbain comme celui de Linate, y compris pour permettre à la liaison aérienne de rester compétitive par rapport à la liaison ferroviaire.

66 Ensuite, le gouvernement italien soutient que la Commission aurait dû apprécier les effets consécutifs au transfert du trafic à l'aéroport de Malpensa en fonction de la situation future et non seulement de celle existante. Il considère qu'une disposition ne peut être considérée comme indirectement discriminatoire que si sa capacité à favoriser ou à porter préjudice à une personne est pleinement démontrée. Or, dans la nouvelle situation qui sera marquée par la mise en service complète dudit aéroport sur le plan intercontinental, la liaison au départ de l'aéroport de Linate pour la plaque tournante de Rome-Fiumicino n'entraînera, en pratique, aucun avantage concurrentiel pour Alitalia.

67 Enfin, le gouvernement italien fait valoir que, si la Commission considérait que le maintien d'une liaison entre l'aéroport de Linate et celui de Rome-Fiumicino pouvait apporter un avantage concurrentiel à Alitalia, elle aurait dû opter pour des mesures moins draconiennes à l'encontre du gouvernement italien, mais suffisantes pour garantir l'intérêt de la Communauté en ce qui concerne le respect

du principe de non-discrimination prescrit à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2408/92.

68 S'agissant, tout d'abord, de la première branche du quatrième moyen, il convient de relever qu'aucun des éléments invoqués par le gouvernement italien ne démontre que la Commission aurait constaté à tort qu'Alitalia était le seul transporteur en mesure d'accéder à la plaque tournante de Rome-Fiumicino à partir de l'aéroport de Linate, tandis que les autres transporteurs communautaires ne pouvaient faire fonctionner leurs plaques tournantes qu'à partir de l'aéroport de Malpensa. S'il est vrai qu'Alitalia aurait réduit le nombre de ses vols intercontinentaux au départ de sa plaque tournante de Rome-Fiumicino vers celle de l'aéroport de Malpensa, il n'en demeure pas moins, ainsi que le gouvernement italien l'admet lui-même, que, à la date prévue pour le transfert du trafic aérien de l'aéroport de Linate, l'aéroport de Rome-Fiumicino conservait son caractère de plaque tournante pour ledit transporteur aérien.

69 Il s'ensuit que la Commission a constaté à juste titre une discrimination entre Alitalia et les autres transporteurs aériens communautaires, de sorte que la première branche du quatrième moyen doit être rejetée.

70 Ensuite, en ce qui concerne la deuxième branche du quatrième moyen, qui est tirée d'une prétendue erreur d'appréciation qu'aurait commise la Commission en constatant une discrimination indirecte sans prendre en considération l'évolution future de l'aéroport de Malpensa, il suffit de constater que, en l'espèce, la Commission ne s'est pas fondée uniquement sur des données relatives à la période antérieure à la date du transfert envisagé, puisqu'elle a examiné, ainsi qu'il ressort des points 35 et 44 de la décision attaquée, les perspectives d'évolution des aéroports de Linate et de Malpensa, ainsi que celles des plaques tournantes d'Alitalia.

71 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de rejeter la deuxième branche du quatrième moyen.

72 Enfin, en ce qui concerne la troisième branche de celui-ci, qui est tirée d'une prétendue méconnaissance du principe de proportionnalité par la décision attaquée, en tant qu'elle porte interdiction de mise en œuvre des mesures édictées par les décrets litigieux, il convient de rappeler que, selon l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 2408/92, il appartient à la Commission seulement d'examiner la mesure nationale adoptée par l'État membre concerné et de décider, après consultation du comité consultatif visé à l'article 11 du même règlement, si cet État peut continuer à appliquer ladite mesure.

73 Dans ces conditions, dès lors que la Commission n'était pas habilitée à proposer une modification des mesures édictées par les décrets litigieux, il ne saurait lui être reproché d'avoir méconnu le principe de proportionnalité en n'ayant pas suggéré l'adoption de mesures moins contraignantes pour les autorités nationales.

74 Il en résulte que le quatrième moyen doit, dès lors, être rejeté.

75 Aucun des moyens invoqués par le gouvernement italien n'étant fondé, il convient en conséquence de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 janvier 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias