DÉCISION DE LA COMMISSION

du 10 janvier 2000

relative à l'application de l'article 9 de la directive 96/67/CE du Conseil à l'aéroport de Porto (Aeroporto Francisco Sa Carneiro)

[notifiée sous le numéro C(1999) 5196]

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2000/124/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté [1], et notamment son article 9, paragraphe 5,

vu la décision des autorités portugaises notifiée à la Commission le 11 octobre 1999, et après consultation desdites autorités,

après consultation du comité consultatif,

considérant ce qui suit:

1. **Champ d'application de la dérogation notifiée par le gouvernement du Portugal**

1.1. *Notification présentée par les autorités portugaises*

(1) Par lettre enregistrée par la Commission le 11 octobre 1999, les autorités portugaises ont notifié une demande d'approbation de la décision du gouvernement portugais accordant à l'aéroport de Porto (Aeroporto Francisco Sa Carneiro) une dérogation visant à limiter à quatre le nombre d'usagers autorisés à faire de l'autoassistance pour les catégories de services référencées dans l'annexe de la directive sous le numéro 2.

Cette dérogation est, sur base de l'article 9, paragraphe 1, point c), de la directive, accordée jusqu'au 31 août 2001.

(2) La Commission a, en application de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, publié un extrait de cette notification au *Journal officiel des Communautés européennes* [2] du 25 novembre 1999 et invité les parties intéressées à faire part de leurs observations.

(3) Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 5, de la directive, le gouvernement portugais a été consulté par la Commission sur le projet d'évaluation de la Commission le 3 décembre 1999.

Base de la dérogation

(4) Les règles générales d'accès au marché de l'assistance en escale sont définies dans les articles 6 et 7 de la directive. Celle-ci posent clairement un principe d'ouverture le plus large possible pour la plupart des catégories de services d'assistance. Pour un aéroport avec un volume de trafic comme Porto, la directive prévoit une reconnaissance du droit à s'autoassister depuis le 1er janvier 1998.

(5) L'article 9 de la directive 96/67/CE a également pris en compte le fait que, dans certains cas très particuliers, des problèmes aigus d'espace et de capacité empêchent l'ouverture du marché au degré prévu. Dans de tels cas, des dérogations peuvent être accordées sur une base temporaire afin de laisser à l'aéroport le temps de surmonter ces contraintes. Ces dérogations ne peuvent donc avoir qu'un caractère exceptionnel et n'ont pas pour objectif d'assurer d'une manière générale aux aéroports une période d'adaptation supplémentaire à celle déjà prévue à l'article 1er de la directive.

(6) Une dérogation ne peut être accordée que sur la base de contraintes spécifiques d'espace et de capacité. C'est sur cette base que les autorités portugaises ont accordé la dérogation faisant l'objet de la présente décision en conformité avec l'article 23 de la réglementation portugaise «Decreto-Lei N.º 275/99 de 23 de Julho 1999» [3] transposant la directive 96/67/CE dans le droit national.

1.2. *Présentation de l'aéroport*

(7) D'une surface totale de 319 hectares, l'aéroport de Porto est doté d'un terminal passagers situé à l'extrémité sud d'une piste orientée nord-sud de 3 480 mètres. Ce terminal a une capacité annuelle maximale de 3 millions de

[1] JO L 272 du 25.10.1996, p. 36.
[2] JO C 337 du 25.11.1999, p. 5.
[3] Diáro da República, 23.7.99-I Série-A N.º 170, p. 4588.

passagers qui ne permet pas de position au contact. Le terminal cargo a, quant à lui, une capacité de 40 000 tonnes avec une surface opérationnelle de 8 700 m^2 et de 2 200 m^2 de bureaux.

(8) En 1997, le nombre de passagers était de 2,3 millions de passagers (2,7 millions en 1998), principalement sur des vols réguliers (87 %) et internationaux (78 %). Les prévisions de trafic indiquent un accroissement annuel moyen de près de 6 % sur les cinq prochaines années.

1.3. *Situation de l'assistance sur l'aéroport de Porto*

(9) Le nombre de passagers étant compris entre deux et trois millions de passagers et le volume de fret à 75 000 tonnes par an, l'ouverture du marché ne concerne pas les opérations fournies aux tiers avant le 1er janvier 2001. Celles-ci sont effectuées par TAP pour la plupart des opérations à l'exception de celles concernant l'assistance fret pour lesquelles un deuxième prestataire est présent. Ces opérations de fret ne correspondent cependant qu'à 1 % des mouvements sur l'aéroport.

(10) Par contre, la directive prévoit le droit d'exercer l'autoassistance depuis le 1er janvier 1998.

(11) En ce qui concerne l'autoassistance, celle-ci est autorisée pour deux usagers sur la piste (TAP et Portugalia). Pour l'assistance en gare et plus particulièrement l'assistance «passagers» qui fait l'objet de la présente décision, celle-ci est actuellement effectivement exercée par quatre compagnies aériennes, à savoir TAP, Portugalia, KLM et GB Air. Toutefois, pour ces services, la directive prévoit normalement une reconnaissance sans limitation du droit à l'autoassistance.

2. **Contraintes invoquées par les autorités portugaises**

(12) Le dossier présenté par les autorités fait ressortir un déficit important en espace pour les passagers devant effectuer leurs opérations d'embarquement. Le trafic sur l'aéroport n'est, en effet, pas régulier et la salle servant à ces opérations ne totalise que 500 m^2 avec seulement 18 banques d'enregistrement. De ce fait, en période de fort trafic, et notamment lors des congés traditionnels d'été, de Noël et de Pâques, cette salle se trouve complètement encombrée par les passagers qui attendent leur enregistrement. De plus, la plupart de ces passagers présentent de nombreux bagages à l'enregistrement et sont accompagnés d'une partie de leurs relations, cette situation entraînant une congestion supplémentaire à ce niveau.

(13) Selon le dossier présenté par les autorités portugaises, afin d'atteindre une bonne qualité des opérations d'enregistrement, une moyenne de trois comptoirs serait nécessaire par vol, incluant en cela un comptoirs d'enregistrement particulier pour les passagers en classe affaires. Il apparaît dès lors difficile de maintenir, selon les autorités portugaises, un bon niveau de qualité durant les périodes de pointe.

(14) Les études faites par l'aéroport ont montré que, en raison du niveau de trafic, 24 comptoirs d'enregistrement s'avéraient nécessaires dès 1998 et 26 en 1999. Ces chiffres se basent sur un temps moyen d'ouverture des comptoirs de 90 minutes, sur une croissance actuelle de 6 % par an et sur l'assertion que le nombre de comptrois d'enregistrement doit être de deux pour un avion de catégorie A (160 passagers), de trois pour une catégorie B (entre 161 et 300) et de quatre pour une catégorie C (plus de 300).

(15) Selon les autorités portugaises, la recherche d'une approche équilibrée entre la croissance du trafic sur l'aéroport et le maintien d'un bon niveau de qualité des services d'assistance prestés, interdit actuellement la venue d'opérateurs supplémentaires pour cette catégorie de services.

3. **Observations des parties intéressées**

(16) Suite à la publication par la Commission d'un extrait de la notification des autorités portugaises et en accord avec les dispositions de l'article 9, paragraphe 3, de la directive, les parties intéressées ont été appelées à faire valoir leur opinion.

Un transporteur a fait remarquer l'impossibilité d'une ouverture complète à court terme des services visés par la dérogation.

4. **Évaluation de la dérogation à la lumière des dispositions de la directive 96/67/CE**

4.1. *Règles en vigueur en matière d'assistance*

4.1.1. ***Possibilités de limitation de l'accès au marché***

(17) La directive 96/67/CE prévoit une ouverture différenciée du marché en fonction à la fois de la manière dont l'opération d'assistance est assurée (autoassistance ou prestation aux tiers) et de l'importance du trafic sur l'aéroport.

(18) Les règles générales d'exercice de l'assistance de la catégorie de services désignée dans la notification des autorités portugaises sont établies par l'article 7, paragraphe 1, de la directive. Ces règles ont été reprises dans les dispositions du Decreto-Lei [4] transposant la directive dans le droit portugais. En application des dispositions de la

[4] Decreto-Lei N.º 275/99, Diáro da República, 23.7.99-I Série-A N.º 170, p. 4588.

directive, les opérations d'assistance aux passagers sont ouvertes sans restriction à l'exercice de l'autoassistance par les transporteurs présents sur l'aéroport.

(19) Cependant, lorsque des contraintes spécifiques d'espace ou de capacité disponibles, notamment en fonction du taux d'utilisation ou de l'encombrement des surfaces, entraînent une impossibilité d'autoriser l'exercice du droit à l'autoassistance au degré prévu par la directive, l'État membre concerné peut, sur base de l'article 9, paragraphe 1, point c), réserver l'exercice du droit à l'autoassistance à un nombre limité d'usagers; ces derniers devant être choisis sur base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires. C'est sur cette base, et en conformité avec l'article 23 de la réglementation portugaise transposant la directive ([5]) que les autorités portugaises ont décidé de limiter l'exercice de l'autoassistance à quatre usagers sur l'aéroport de Porto.

(20) Toutefois, aux termes de l'article 9, paragraphe 2, une telle dérogation doit:

— préciser la ou les catégories de services pour lesquelles la dérogation est accordée ainsi que les contraintes spécifiques d'espace ou de capacité qui la justifient,

— être accompagnée d'un plan de mesures appropriées visant à surmonter ces contraintes.

En outre, selon les dispositions de l'article 9, paragraphe 2, elle ne doit pas:

— porter indûment préjudice aux objectifs de la directive,

— donner lieu à des distorsions de concurrence,

— être plus étendue que nécessaire.

(21) Ainsi que la Commission l'a rappelé, notamment dans ses décisions du 14 janvier 1998 concernant les aéroports de Francfort et de Düsseldorf ([6]), le principal objectif de la directive est de libéraliser les services d'assistance en escale. Les limitations imposées aux parties tierces consistent en des restrictions à la liberté de ces parties de fournir de tels services ou à exercer leur droit à l'autoassistance. Par analogie avec les mesures étatiques restreignant la liberté de prestation de services ([7]), les mesures susceptibles de limiter, d'exclure ou d'interdire les activités des prestataires de services ou, dans le cas présent, celles des usagers désirant effectuer leur propre assistance même si elles s'appliquent indistinctement aux prestataires ou usagers nationaux et à ceux des autres États membres, doivent être justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt public autres que de nature économique et doivent en outre être proportionnelles aux objectifs poursuivis.

4.1.2. ***Procédure***

(22) Comme rappelé dans ses deux décisions concernant les aéroports de Francfort et de Düsseldorf ([8]), la Commission doit faire porter son examen sur:

— l'existence et l'étendue des contraintes justifiant la dérogation et l'impossibilité d'ouverture au degré prévu par la directive; seules les contraintes d'espace et/ou de capacité pouvant être prises en considération,

— le plan de mesures appropriées visant à surmonter les contraintes,

— la conformité aux principes mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, et concernant le respect des objectifs de la directive, l'absence de distorsion de concurrence et l'étendue de la mesure.

(23) L'octroi d'une dérogation n'a pas pour objectif de laisser d'une manière générale à l'aéroport un temps d'adaptation supplémentaire à celui déjà accordé par l'article 1er de la directive. Il doit permettre à l'aéroport de surmonter les contraintes particulières qu'il peut rencontrer lors de l'ouverture du marché. Toute dérogation doit donc être examinée en fonction des contraintes particulières alléguées pour justifier l'impossibilité d'ouverture dans les délais impartis. De plus, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, toute exception est d'interprétation stricte et la portée d'une dérogation doit être déterminée en tenant compte des finalités de la mesure en question ([9]).

(24) C'est en fonction de ces différentes considérations que doit être examinée la présente dérogation.

(25) La Commission a, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 4, de la directive, procédé à un examen minutieux des contraintes invoquées en matière d'espace et de capacité, de l'adéquation à ces contraintes de la décision prise par les autorités portugaises et des mesures avancées pour les surmonter. Elle s'est appuyée dans son examen sur le dossier présenté par les autorités portugaises ainsi que sur la visite qu'elle a pu faire de l'aéroport de Porto le 5 novembre 1999 et a bénéficié de l'expertise technique effectuée à sa demande par la société Aerotec. La Commission a enfin pris en compte les remarques faites par l'aéroport et le gouvernement portugais en ce qui concerne l'analyse de la Commission.

([5]) Decreto-Lei Nº 275/99, Diáro da República- 23.07.99-I Série-A Nº 170, p. 4588.

([6]) Décision de la Commission du 14 janvier 1998 (JO L 173 du 18.6.1998, p. 32).

([7]) Arrêts du 25 juillet 1991, Médiawet, (1991) ECR, p. 4007 et C-76/90, Säger : Dennemeyer, (1991) ECR, p. 4221.

([8]) Voir note 6 de bas de page.

([9]) Voir note 7 de bas de page.

4.2. *Examen des contraintes présentées par les autorités portugaises*

(26) L'aéroport de Porto dispose actuellement d'un terminal de forme rectangulaire de 3 millions de passagers de capacité déclarée. Avec 2,7 millions de passagers en 1997, cette limite de capacité devrait être bientôt atteinte. Cet aéroport connaît en effet un développement important qui va l'obliger à mettre en place un plan d'agrandissement ambitieux. En tant qu'aéroport desservant des lieux de vacances, il doit faire face à un trafic particulier très concentré sur des périodes de pointe. Le terminal est doté de dix-huit banques d'enregistrement, dont six sont de manière permanente allouées à la compagnie TAP et deux à Portugalia; ces deux compagnies utilisant également des comptoirs supplémentaires en fonction de leurs besoins. De plus, les compagnies KLM et GB Air louent de manière temporaire des comptoirs d'enregistrement dans le cadre de leur autoassistance pour les besoins de leurs vols. Les opérations d'autoassistance opérées par ces quatre utilisateurs correspondent à environ 70 % du trafic. Enfin, l'aéroport n'est pas doté de positions au contact et toutes les mises à bord sont effectuées par le tarmac.

(27) Les opérations d'assistance passagers actuellement prestées pour des tiers sont, de leur côté, uniquement opérées par la compagnie TAP. Cette compagnie, comme Portugalia, utilise d'abord les comptoirs qui lui sont affectés de manière permanente et, en cas de besoin, des comptoirs supplémentaires. De ce fait, la venue d'un nouveau prestataire affecterait uniquement ce genre d'opérations effectuées par TAP, seul prestataire aux tiers. Ces opérations sont, selon les autorités portugaises, traitées dans des conditions peu satisfaisantes en période de pointe et il ne fait aucun doute que, à certaines périodes, le degré de saturation est atteint. Toutefois, le problème se situe au niveau de la salle d'enregistrement qui, avec 500 m^2, est trop exiguë pour recevoir aux heures de pointe les passagers en attente d'enregistrement ainsi que du nombre de comptoirs d'enregistrement, mais n'est pas imputable à la compagnie qui opère ces enregistrements, que celle-ci soit un des actuels usagers faisant son autoassistance ou un nouveau venu.

Dans le cas de l'aéroport de Porto, les vols traités par la compagnie TAP, que ce soit dans le cadre de son autoassistance ou de sa prestation aux tiers, ne font pas l'objet d'opérations d'enregistrement de manière commune, c'est-à-dire auprès de n'importe quel comptoir de la compagnie, comme c'est le cas dans certains aéroports. Les comptoirs sont ouverts de manière individuelle pour chacun des vols concernés deux, voire trois heures à l'avance pour les vols charter et les passagers ne peuvent procéder à leur enregistrement qu'aux comptoirs désignés, la seule exception étant le comptoir affaires de TAP. La compagnie ne passe au vol suivant qu'une fois les opérations terminées; les enregistrements de dernière minute pouvant toujours être effectués auprès du comptoir affaires. Si les comptoirs sont ouverts en fonction des vols, comme c'est actuellement le cas, la qualité des opérateurs d'assistance qui sont derrière ces comptoirs n'a, en principe, pas d'incidence sur le niveau de saturation de la salle d'enregistrement. Cette saturation est, en effet, liée au nombre de vols et non au nombre d'opérateurs. Il n'y donc pas nécessité d'attribuer en permanence les comptoirs à des compagnies particulières.

(28) Il convient d'examiner si, en pratique, le chevauchement de certains vols pourrait entraîner des difficultés particulières du fait de la présence de nouveaux opérateurs. Ceci n'est pas exclu dans la mesure où, pour l'instant, tous les vols faisant l'objet d'une prestation aux tiers sont traités par TAP. Cependant, même en cas de chevauchement de vols, cette dernière fournit des prestations et opère ses propres vols en même temps sur des comptoirs distincts. L'utilisation de ces comptoirs pour ces mêmes vols mais par les compagnies effectuant leur autoassistance n'entraîne donc pas, en pratique, de problème particulier.

(29) En ce qui concerne la qualité des services, celle-ci ne doit être prise en considération que si elle affecte les autres clients ou les autres opérateurs. Or, le problème de l'exiguïté des locaux est ici indépendant du nombre d'opérateurs à l'enregistrement. En ce qui concerne les services même de la compagnie qui désirerait faire son autoassistance, ce problème ne concerne qu'elle même puisqu'elle ne traite dès lors que ses propres avions.

(30) Dans le cadre de son expertise, la Commission s'attache à prendre en compte la situation la plus difficile pour l'aéroport, c'est-à-dire le jour le plus chargé du mois le plus chargé de l'année. Il s'agit en l'occurrence pour l'année 1998, du 19 décembre, où 16 369 passagers ont été enregistrés. Il faut par ailleurs rappeler que, en 1998, seuls cinq jours de l'année ont connu une affluence de plus de 10 000 passagers. L'examen des calendriers des vols montre qu'un manque de comptoirs se fait sentir le jour le plus encombré de l'année vers 9 heures et midi. Mais d'une part, ce problème existe déjà aujourd'hui et la venue d'un nouvel opérateur sera sans incidence directe à ces heures précises puisqu'il n'y a pas d'enregistrement commun et d'autre part, cette situation résulte directement du traitement de vols charter à ce moment précis. Or, ainsi que les règles d'attribution le prévoient, si l'aéroport est tenu de traiter les vols réguliers dans des délais précis, il lui appartient par contre de réguler les horaires d'enregistrement des vols charter afin d'assurer une meilleure gestion des comptoirs. Tous ces vols charter sont en effet des vols *ad hoc* et acceptés par l'aéroport sur une base individuelle pour laquelle des conditions peuvent être imposées notamment dans les horaires d'enregistrement. Or, l'examen des calendriers de vols montre que certaines périodes de la journée peuvent accueillir des vols et qu'un déplacement de vols charter vers ces périodes permettrait d'éviter un tel problème. L'aéroport ne peut donc invoquer un problème qu'il peut résoudre lui-même.

(31) L'examen des comptoirs d'enregistrement montre également que les dix-huit comptoirs d'enregistrement sont alloués à raison de six permanents pour TAP et deux permanents pour Portugalia; ces deux compagnies utili-

sant également d'autres comptoirs suivant leurs besoins comme le font GB Air et KLM. La mobilité dans l'utilisation montre qu'il n'y a pas de problème particulier de compatibilité au niveau du système informatique utilisé et que la venue d'un nouvel opérateur ne poserait pas de problème sur ce plan.

(32) Le dossier présenté par les autorités portugaises ne fait par ailleurs pas mention de problèmes particuliers relatifs aux bureaux et salles de repli du personnel. L'examen sur place a confirmé que de l'espace pouvait être dégagé dans le hall de tri bagage, juste à l'arrière des comptoirs d'enregistrement, à côté de celui occupé par les autres opérateurs.

(33) Enfin, les autorités portugaises ont déclaré que les travaux prévus pour l'agrandissement du terminal ne devraient pas affecter le déroulement actuel des opérations d'enregistrement.

(34) Les autorités portugaises n'ont donc pas démontré l'impossibilité d'ouvrir le marché au degré requis par la directive.

4.3. *Plan de mesures*

(35) Conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la directive, les autorités portugaises ont présenté un plan de mesures visant à surmonter les contraintes invoquées.

(36) Ces mesures s'inscrivent dans un plan important et plus général de rénovation et d'agrandissement de l'aéroport qui permettra à celui-ci de faire face à l'augmentation du trafic, notamment par la création d'une nouvelle voie de cheminement (taxiway) et de nouvelles positions avions ainsi que par un doublement des niveaux du terminal qui devrait ainsi permettre de séparer les zones de départ et d'arrivée.

(37) En ce qui concerne les opérations d'assistance en escale concernées par la présente dérogation, il est prévu de doubler le nombre de banques d'enregistrement et d'étendre ainsi la zone d'enregistrement, de créer un nouveau terminal départ pour les bagages qui permettra un *screening* 100 % des bagages et de créer cinq portes avec des passerelles adaptables à tous les types d'avions. Ces mesures devraient, selon les autorités portugaises, permettre de faire face à l'augmentation de trafic et de surmonter les contraintes invoquées. Elles devraient en outre permettre en 2001 une ouverture du marché de l'assistance en escale selon les modalités prévues par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive.

(38) Toutefois, les contraintes invoquées par les autorités portugaises n'apparaissant pas avérées au sens de l'article 9 de la directive pour justifier une dérogation, il n'est pas nécessaire d'examiner de manière plus détaillée les mesures présentées par l'aéroport pour surmonter ces mêmes contraintes.

(39) De même, l'absence de réalité de la contrainte rend sans objet l'examen de la proportionnalité de la mesure telle que spécifiée à l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

5. **Conclusion**

(40) La Commission reconnaît que l'aéroport de Porto doit faire face à un encombrement particulier à certaines périodes et qu'un plan de développement a été décidé pour y faire face. Il est notamment reconnu que la zone d'enregistrement des bagages est trop exiguë à certaines périodes de pointe et ne permet que très difficilement de faire face au nombre élevé de passagers effectuant en même temps leur enregistrement pour des vols réguliers et des vols charter. Par contre, le problème se situant au niveau de la salle et non des comptoirs d'enregistrement eux-mêmes et une meilleure planification des vols pouvant résoudre une partie de ces problèmes, il n'a pas été démontré que l'augmentation du nombre d'usagers faisant leur autoassistance entraînerait une détérioration des opérations d'enregistrement et qu'une ouverture à d'autres usagers était impossible au sens de l'article 9 de la directive,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La dérogation accordée à l'aéroport Francisco Sa Cameiro de Porto sur base de l'article 9, paragraphe 1, point c), de la directive, et telle que notifiée à la Commission le 11 octobre 1999, ne remplit pas les conditions prévues par l'article 9 de ladite directive. En conséquence, le Portugal ne peut appliquer ladite décision.

Article 2

Le Portugal est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 10 janvier 2000.

Par la Commission
Loyola DE PALACIO
Vice-présidente