COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 1er août 2006

ayant pour objet l'ouverture de l'enquête prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires

[notifiée sous le numéro C(2006) 3516]

(2006/547/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 intra-communautaires [1], et notamment son article 4, paragraphe 3, et son article 12,

considérant ce qui suit:

I. **Les faits**

(1) Les 27 janvier et 28 février 2006, la République italienne a transmis à la Commission les décrets nº 35 et 36 du ministère des Infrastructures et des Transports du 29 décembre 2005 (publiés à la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* le 11 janvier 2006) imposant des obligations de service public (OSP) sur 16 liaisons entre la Sardaigne et les principaux aéroports nationaux, et lui a demandé de les publier au *Journal officiel de l'Union européenne*, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2408/92.

(2) Le 24 mars 2006, la Commission a publié un avis concernant les obligations de service public imposées par le décret nº 35 (ci-après dénommé l'«avis du 24 mars 2006») [2] sur les six liaisons suivantes:

— Alghero/Rome et Rome/Alghero;

— Alghero/Milan et Milan/Alghero;

— Cagliari/Rome et Rome/Cagliari;

— Cagliari/Milan et Milan/Cagliari;

— Olbia/Rome et Rome/Olbia;

— Olbia/Milan et Milan/Olbia.

(3) Le 21 avril 2006, la Commission a publié un autre avis concernant les obligations de service public imposées par le décret nº 36 (ci-après dénommé l'«avis du 21 avril 2006») [3] sur les dix liaisons 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.

[1] JO L 240 du 24.8.1992, p. 8. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

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

[3] JO C 93 du 21.4.2006, p. 13.

(4) Les principales caractéristiques des OSP publiées dans les deux avis sont les suivantes:

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

— 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.

— 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 de liaisons en question, évalué par l'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (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 acceptants 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 avis 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» desdits avis.

— La structure tarifaire pour toutes les liaisons concernées est décrite au point 4 «TARIFS» desdits avis. En ce qui concerne notamment l'existence de tarifs réduits, le point 4.8 des deux avis 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.

— 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 et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 24 mars 2006, les obligations s'appliqueront 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 réf. n° 2321). Ces dates sont celles publiées par la suite au Journal officiel.

— 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 date de validité des obligations pour les liaisons concernées sera fixée ultérieurement. Aucune date définitive n'a donc été publiée au Journal officiel.

— Les transporteurs qui souhaitent accepter les obligations de service public 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*.

(5) Il convient de noter que, avant d'imposer les obligations de service public visées par la présente décision, la République italienne avait imposé, par les décrets du 1er août et du 21 décembre 2000, des obligations de service public sur six liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et Rome et Milan. Ces obligations ont été publiées au *Journal officiel des Communautés européennes* le 7 octobre 2000 ([1]) (ci-après l'«avis du 7 octobre 2000»). En application de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CEE) nº 2408/92, 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]).

(6) Les transporteurs autorisés à exploiter les liaisons soumises aux obligations de service public 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.

(7) Ce régime d'exploitation a été remplacé par les obligations de service public imposées par le décret italien du 8 novembre 2004 et publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* du 10 décembre 2004 (ci-après dénommé l'«avis du 10 décembre 2004») ([3]) Suite à 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.

(8) Le 28 février 2006, les autorités italiennes ont informé la Commission qu'elles avaient adopté le 23 février 2006 un décret modifiant le décret nº 35, du 29 décembre 2005, et abrogeant les décrets du 1er août et du 21 décembre 2000 à compter du 2 mai 2006.

(9) Dans une communication à la Commission datée du 22 mars 2005, les autorités italiennes ont indiqué que les OSP figurant dans l'avis du 7 octobre 2000 étaient appliquées «sur une base volontaire». C'était la première fois que les autorités italiennes informaient la Commission que ces obligations continuaient de s'appliquer.

II. **Éléments essentiels des règles relatives aux obligations de service public**

(10) Les règles relatives aux obligations de service public 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.

(11) Les obligations de service public 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» ([5]).

(12) 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.

(13) Plus précisément, les règles relatives aux obligations de service public prévoient que des OSP 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 service 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.

([1]) JO C 284 du 7.10.2000, p. 16.
([2]) JO C 51 du 16.2.2001, p. 22.
([3]) JO C 306 du 10.12.2004, p. 6.
([4]) JO C 161 du 1.7.2005, p. 10.
([5]) Article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 2408/92.

(14) 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.

(15) L'article 4 prévoit un mécanisme en deux phases: dans la première [article 4, paragraphe 1, point a)], l'État membre concerné impose des obligations de service public 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 obligations de service public, l'État membre peut passer à une deuxième 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 obligations de service public.

(16) En vertu de l'article 4, paragraphe 3, la Commission peut décider, après enquête menée sur la demande d'un État membre ou sur sa propre initiative, si l'obligation de service public publiée doit continuer de s'appliquer. La Commission est tenue de communiquer sa décision au Conseil et aux États membres. Tout État membre peut saisir le Conseil qui, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente.

III. **Éléments de nature à faire naître un doute sérieux quant à la conformité des obligations de service public imposées sur les liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et les principaux aéroports nationaux italiens avec l'article 4 du règlement (CEE) nº 2408/92**

(17) L'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement énumère un certain nombre de critères cumulatifs en matière d'obligations de service public:

— éligibilité de la liaison: il doit s'agir d'une liaison à destination d'un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située le territoire de l'État membre concerné ou d'une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur ledit territoire;

— reconnaissance du caractère vital de la liaison pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport desservi;

— respect du principe d'adéquation, apprécié en fonction de l'existence d'autres moyens de transport ou d'autres liaisons.

(18) 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].

(19) En l'espèce, les obligations de service public publiées au Journal officiel sur la demande de la République italienne contiennent plusieurs dispositions faisant naître de sérieux doutes quant à leur conformité avec l'article 4 du règlement. En particulier:

— Aucune explication valable n'a été donnée pour justifier l'opportunité et la proportionnalité des obligations de service public par rapport à l'objectif visé;

— Le caractère vital des liaisons soumises à des obligations de service public pour le développement économique des régions de la Sardaigne où sont situés les aéroports concernés n'est pas manifeste, étant donné notamment:

— la nature et le nombre des liaisons concernées;

— l'existence d'autres liaisons aériennes permettant d'assurer des services adéquats et continus avec les aéroports concernés, à travers les principales plateformes de correspondances italiennes, reliées d'une manière satisfaisante à la Sardaigne;

— la relation entre les OSP et le trafic entre les différents aéroports concernés par les nouvelles liaisons.

(20) L'obligation faite aux transporteurs intéressés d'exploiter en groupe six des liaisons soumises aux obligations de service public risque de restreindre gravement la libre prestation des services. Cette obligation ne semble pas être couverte par l'article 4, paragraphe 1, du règlement, et elle pourrait être contraire aux principes de proportionnalité et de non-discrimination, étant donné notamment:

— qu'il n'est pas établi que le couplage de ces liaisons est vital pour le développement économique des régions de la Sardaigne où sont situés les aéroports concernés;

— que ces couplages semblent dénués de tout fondement juridique ou de toute justification opérationnelle (par exemple, la situation géographique des aéroports concernés), puisque l'imposition concerne des OSP sans compensation;

— qu'il existe un risque de discrimination injustifiée entre transporteurs, dans les cas où seuls les transporteurs les plus importants auraient les moyens d'exploiter les lignes dans de telles conditions.

(21) Le point 1.6 des deux avis, qui prévoit, en cas d'acceptation par plusieurs transporteurs d'une liaison soumise à des OSP, une intervention de l'ENAC pour éviter toute «surcapacité» par une répartition des liaisons et des fréquences entre les transporteurs concernés, ne semble pas être couvert par l'article 4, paragraphe 1, du règlement et pourrait être incompatible avec l'article 3, paragraphe 1, dans la mesure où il restreint pour chaque transporteur la liberté de choix en matière de liaisons et de fréquences. De surcroît, l'existence d'une «surcapacité» semble indiquer qu'aucune action réglementaire n'est nécessaire pour assurer que les transporteurs répondent à la demande de base.

(22) Le point 4.8 des deux avis, qui prévoit l'application de tarifs réduits en raison uniquement du lieu de naissance des voyageurs (en l'espèce, la Sardaigne) apparaît illégitime et peut constituer une discrimination indirecte illégale fondée sur la nationalité (voir, par exemple, l'affaire C-388/01, Commission contre Italie, Rec. 2003, p. I-00721).

(23) Aucune raison valable n'a été donnée afin d'expliquer pourquoi:

— les structures tarifaires sont si différentes par rapport aux OSP figurant dans l'avis du 10 décembre 2004. Il est désormais précisé que les références à Rome et Milan s'entendent comme des références à leurs systèmes aéroportuaires respectifs, ce qui signifie que les transporteurs refusant les OSP ne peuvent pas exploiter de services à partir d'aéroports situés à l'intérieur de ces systèmes;

— 50 % des liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et ceux de Rome et Milan doivent être exploitées au départ et à destination de Fiumicino ou de Milan.

IV. **Procédure**

(24) Bien que la Commission ait attiré l'attention des autorités italiennes sur ces problèmes et qu'elle leur ait fait part de ses doutes quant à la conformité des obligations de service public avec le règlement (CEE) nº 2408/92, la République italienne a décidé de les publier.

(25) Immédiatement après la publication des avis, plusieurs parties intéressées ont fait part d'une manière informelle à la Commission de leurs préoccupations et se sont plaintes du caractère disproportionné et discriminatoire des obligations de service public.

(26) À la lumière de ce qui précède, et en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement, la Commission peut procéder à une enquête pour déterminer si l'imposition d'obligations de service public restreint indûment le développement d'une ou plusieurs liaisons, et décider si ces obligations doivent être maintenues sur les liaisons en question.

(27) Le 9 mars 2006, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui fournir certaines informations sur les obligations de service public en question, conformément à l'article 12 du règlement. Leur réponse du 22 mars 2006 était incomplète,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission décide de procéder à l'enquête prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2408/92 afin de déterminer si les obligations de service public imposées sur les liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et les principaux aéroports nationaux italiens, et publiées à la demande de la République italienne au *Journal officiel de l'Union européenne* (C 72 du 24.3.2006 et C 93 du 21.4.2006), doivent continuer de s'appliquer à ces liaisons.

Article 2

1. La République italienne transmet à la Commission, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, toutes les informations nécessaires pour examiner la conformité des obligations de service public visées à l'article 1er avec l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92.

2. Les éléments suivants doivent notamment être fournis:

— Une description détaillée des objectifs socio-économiques de l'imposition des obligations de service public visées à l'article 1er et une justification du caractère adéquat et proportionné de ces obligations au regard de ces objectifs — en ce qui concerne notamment les dix nouvelles liaisons non couvertes par l'avis du 7 octobre 2000;

— Une explication détaillée des modalités pratiques de la mise en œuvre des mesures prévues au point 1.6 des deux avis visés à l'article 1er afin d'éviter la «surcapacité» que provoquerait l'acceptation par plusieurs transporteurs d'une même liaison soumise à des obligations de service public, et une justification de ces mesures en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2408/92;

— Une analyse juridique, à la lumière du droit communautaire, expliquant et justifiant les différentes conditions contenues dans les obligations de service public visées à l'article 1er, et en particulier:

  — l'application de tarifs réduits aux natifs de la Sardaigne, même s'ils n'y résident pas, compte tenu notamment des ristournes qui existent déjà dans les transports aériens pour les étudiants entrant dans cette catégorie;

  — la manière dont sera appliquée en pratique l'obligation d'être né en Sardaigne pour pouvoir bénéficier de tarifs réduits;

  — l'obligation de constituer un cautionnement d'exploitation et les modalités de calcul de son montant;

  — les différences entre les nouvelles structures tarifaires et celles imposées par les obligations de service public publiées le 10 décembre 2004;

  — les raisons pour lesquelles les obligations de service public s'appliquent aux systèmes aéroportuaires de Rome et Milan, et non à des aéroports individuels situés à l'intérieur de ces systèmes, et pourquoi 50 % des liaisons entre les aéroports de la Sardaigne et Rome et Milan doivent être exploitées au départ et à destination de Fiumicino ou de Milan/Linate;

  — la base légale du couplage des deux ensembles de liaisons suivants:

    — Alghero/Rome, Rome/Alghero, Alghero/Milan et Milan/Alghero, et

    — Olbia/Rome, Rome/Olbia, Olbia/Milan et Milan/Olbia.

— Une analyse détaillée des relations économiques entre les régions de la Sardaigne et les autres régions de l'Italie où sont situés les aéroports concernés par les obligations de service public visées à l'article 1er;

— Une analyse détaillée de l'offre actuelle de services aériens entre les aéroports de la Sardaigne et les autres aéroports italiens concernés par les obligations de service public visées à l'article 1er, y compris les vols avec correspondance, ainsi que la date à laquelle le décret n° 36 est entré en vigueur;

— Une analyse détaillée des autres moyens de transport disponibles et de leur capacité de répondre aux besoins de transport en question;

— Une analyse de la demande actuelle pour chacune des liaisons aériennes concernées par ces obligations, y compris les prévisions d'exploitation (trafic de passagers, fret, prévisions financières, etc.) communiquées par les transporteurs;

— Une description précise de la fréquence et de la durée des transports par route nécessaires pour relier les différents aéroports de la Sardaigne concernés par ces obligations;

— Une description de la situation, au jour de la notification de la présente décision, en ce qui concerne l'exploitation de ces services conformément aux obligations, ainsi que l'identité du ou des transporteurs qui les exploitent en respectant les OSP;

— La liste des éventuels recours déjà formés, à la date de la notification de la présente décision, devant les juridictions nationales, ainsi que la situation juridique de l'avis imposant les obligations de service public;

— Une note indiquant si les obligations de service public figurant dans l'avis du 7 octobre 2000 ont continué d'être appliquées après la suspension et l'abrogation des obligations publiées dans l'avis du 10 décembre 2004 (et, dans l'affirmative, sur quelle base juridique) et expliquant pourquoi les autorités italiennes n'en ont pas immédiatement informé la Commission.

Article 3

1. La République italienne est destinataire de la présente décision.

2. La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 1er août 2006.

Par la Commission

Jacques BARROT

Vice-président