

Cauza C-353/20

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

31 iulie 2020

Instanța de trimitere:

Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgia)

Data deciziei de trimitere

23 iulie 2020

Reclamantă:

Skeyes

Pârâtă:

Ryanair DAC

**Tribunal de l'Entreprise du Hainaut, division de Charleroi
(Tribunalul pentru întreprinderi din Hainaut, secția
Charleroi)**

Ordonanță

Camera delegată cu luarea măsurilor provizorii

[Or. 2]

ÎN CAUZA:

Întreprinderea publică autonomă SKEYES (denumită anterior BELGOCONTROL), [OMISSIS] cu sediul social în [OMISSIS] BRUXELLES [OMISSIS];

Reclamantă în cadrul terței opoziții [OMISSIS].

ÎMPOTRIVA:

Societății de drept irlandez RYANAIR D.A.C., cu sediul social [în] [OMISSIS] Swords [OMISSIS] (Irlanda) [OMISSIS];

Pârâtă în cadrul terței opoziții [OMISSIS].

[OMISSIS] [mențiuni privind procedura]

În urma deliberărilor, Tribunalul pronunță următoarea hotărâre:

PREZENTAREA LITIGIULUI

1. SKEYES deține monopolul cu privire la gestionarea și controlul traficului aerian civil în Belgia; aceasta constituie o „întreprindere publică autonomă” în sensul Legii din 21 martie 1991¹.

Articolul 1 din Legea privind întreprinderile publice prevede următoarele:

„§ 1. Fiecare organism de interes public care trebuie să aibă autonomie de gestiune într-un anumit sector industrial sau comercial poate, după adaptarea prin lege a statutului său organic la dispozițiile prezentului titlu, să obțină o astfel de autonomie prin încheierea cu statul a unui contract de gestiune în condițiile prezentei legi. (...)

§ 4. Organismele clasificate drept întreprinderi publice autonome sunt:

(...)

4° Skeyes”

Articolul 170 din lege prevede:

„Skeyes are ca obiect:

1° asigurarea siguranței navigației aeriene în spațiile aeriene pentru care este responsabil statul belgian [OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS]

[OMISSIS]”

Potrivit articolului 171: *„Activitățile menționate la articolul 170 punctele 1-3 constituie misiuni de serviciu public.”*

În cadrul măsurilor care vizează asigurarea siguranței traficului aerian, SKEYES este autorizată să adopte o măsură „Zero rate”, care presupune ca nicio aeronavă să nu poată decola, ateriza sau tranzita în spațiul aerian belgian sau în anumite sectoare ale acest spațiu.

2. Misiunile și obiectivele stabilite de statul belgian pentru SKEYES sunt definite într-un contract de gestiune; la momentul nașterii prezentului litigiu, contractul de

¹ Modificată prin Legea din 16 decembrie 2015 „de modificare a Legii din 21 martie 1991 privind reforma anumitor întreprinderi publice economice”.

gestiune încheiat la 11 aprilie 2014 era în derulare; contractul a fost ulterior prelungit începând cu 24 iunie 2019.

3. Vom mai sublinia că controlorii de trafic aerian membri ai personalului permanent al SKEYES sunt angajați în temeiul statutului, fără a aduce atingere dreptului SKEYES de a recruta personal în temeiul unui contract de muncă².
4. Compania aeriană RYANAIR efectuează servicii de transport în Belgia pe aeroporturile din Charleroi și Bruxelles.
5. SKEYES a cunoscut în trecut episoade de tensiuni sociale, astfel cum demonstrează Hotărârea Cour d'Appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles) din 20 noiembrie 2017³ care, în urma acțiunii introduse de RYANAIR, a reținut răspunderea de principiu a SKEYES ca urmare a unei greve spontane intervenite în septembrie 2010.
6. În mai multe rânduri, din februarie până în mai 2019, SKEYES a închis spațiul aerian belgian din cauza unei insuficiențe a personalului disponibil; s-au constatat următoarele episoade:
 - Închiderea spațiului aerian la 12 februarie, ora 22 până la 13 februarie, ora 22; greva națională din 13 februarie a fost urmată de personalul SKEYES, cu consecința suprimării zborurilor cu plecare de pe și cu sosire pe aeroporturile belgiene;
 - Acțiunea având ca obiect închiderea punctuală a aeroporturilor belgiene la 12 și 13 martie; aeroporturile au fost închise fiecare timp de două ore, unul după altul, Bruxelles începând cu ora 22, Charleroi între orele 4 și 6;
 - Acțiunea din 20 martie a asociației profesionale care reprezintă controlorii de trafic aerian; aceasta a provocat întârzieri la plecări și sosiri; **[Or. 4]**
 - Acțiunea similară din 28 martie;
 - Acțiunea desfășurată în cursul nopții dintre 15 și 16 aprilie 2019, care a condus la închiderea spațiului aerian belgian între miezul nopții și ora 6 dimineața;
 - Acțiunea din 16 mai, care a condus la închiderea spațiului aerian între orele 9:30 și 13 (a se vedea mai jos).

RYANAIR explică faptul că, în majoritatea cazurilor, companiile aeriene nu au fost informate în timp util și, în consecință, nu au putut limita consecințele negative ale acestor acțiuni asupra pasagerilor.

² Articolul 29 § 1 al doilea paragraf din Legea din 21 martie 1991.

³ [OMISSIS] [referințe]; hotărârea face obiectul unui recurs la Cour de cassation (Curtea de Casație) în privința căruia nu s-a pronunțat încă nicio hotărâre.

7. Ultima acțiune din 16 mai 2019 a determinat depunerea de către RYANAIR a unei cereri în regim de urgență extremă în fața prezentei instanțe, concomitent cu depunerea altor cereri la Bruxelles și Liège; aceste cereri au fost introduse în justiție în contextul descris mai jos.
8. Prin comunicatul de presă de vineri, 10 mai 2019, SKEYES a anunțat semnarea unui acord social, pe care „conducerea îl va pune în aplicare (...) în integralitatea sa și în cel mai scurt timp în interesul întreprinderii și al colaboratorilor în cauză”. În urma acestui acord, au fost programate mai multe sesiuni de informare pentru data de 16 mai 2019, în vederea lămuririi personalului fără perturbarea controlului traficului.
9. Cu toate acestea, la 16 mai SKEYES a fost din nou nevoită să închidă spațiul aerian belgian din cauza absenței a numeroși controlori de trafic aerian de la posturile lor, în circumstanțele descrise în comunicatul emis în aceeași zi de conducerea SKEYES:

„Acțiunile sociale din cadrul Skeyes nu sunt justificate. Sesiunile de informare cu privire la acordul social din cadrul Skeyes nu constituie un motiv pentru a întrerupe serviciul.

Conducerea Skeyes invitase astăzi controlorii de trafic aerian pentru a le explica acordul social care a fost încheiat vinerea trecută, la 10 mai. În acest scop, ei puteau veni oricând între orele 10 și 19 și în timpul pauzelor, pentru ca fiecare să aibă posibilitatea să primească explicațiile necesare la momentul cel mai oportun, fără a fi necesară întreruperea serviciului în acest scop.

Atunci când conducerea a constatat că au fost luate măsuri pentru a afecta traficul aerian din cauza sesiunilor de informare menționate, aceasta a fost obligată să anuleze reuniunile.

Orice altă acțiune este considerată drept grevă spontană.

[OMISSIS]”

10. Suportând această închidere neanunțată a spațiului aerian, RYANAIR, la aceeași dată de 16 mai 2019, în jurul orei 10 dimineața, a depus o cerere unilaterală în regim de urgență extremă în conformitate cu articolul 584 din Codul judiciar, pe care prezenta instanță a admis-o în aceeași zi, obligând SKEYES: „să asigure serviciul al cărui monopol îl deține, pentru ca traficul aerian să se poată desfășura în mod normal, sub sancțiunea unei penalități cu titlu cominatoriu de 250 000 de euro pe oră, pentru timpul în care spațiul aerian belgian va rămâne închis ca urmare a grevei controlorilor de trafic aerian.”

Efectele acestei ordonanțe au fost limitate la perioada cuprinsă între 16 și 24 mai 2019.

11. RYANAIR a primit ordonanța Tribunalului prin e-mailul adresat la aceeași dată de 16 mai, la ora 15:38, la scurt timp după ce spațiul a fost redeschis traficului aerian; aceasta a notificat ordonanța societății SKEYES la 21 mai 2019. Până la data de 24 mai 2019 nu mai fusese înregistrată nicio perturbare; în consecință, ordonanța a încetat să-și producă efectele fără ca penalitățile cu titlu cominatoriu să fi fost puse în aplicare. **[Or. 5]**
12. Prin actul executorului judecătoresc din 21 iunie 2019, SKEYES a formulat terță opoziție la ordonanța din 16 mai 2019; cererea are ca obiect:
- cu titlu principal, declararea necompetenței tribunalului pentru soluționarea cererii inițiale și, în consecință, anularea ordonanței atacate;
 - cu titlu subsidiar, declararea necompetenței tribunalului pentru soluționarea cererii inițiale și trimiterea cauzei președintelui Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunalul de Primă Instanță francofon din Bruxelles) sau, în subsidiar, președintelui Tribunal de première instance de Hainaut (Tribunalul de Primă Instanță din Hainaut) – secția Charleroi – sau, cu titlu și mai subsidiar, președintelui Tribunal francophone de l'entreprise de Bruxelles (Tribunalul francofon pentru întreprinderi din Bruxelles);
 - cu titlu mai subsidiar, declararea cererii inițiale ca neîntemeiată și, în consecință, anularea ordonanței atacate;
 - ca ultim subsidiar, declararea cererii originale ca neîntemeiată în măsura în care aceasta adaugă penalități cu titlu cominatoriu la condamnarea principală și, în consecință, anularea ordonanței atacate în această măsură.

DEZBATERE

- 13 [OMISSIS]
- 14 [OMISSIS]⁴ **[Or. 6]** [OMISSIS]⁵
- 15 [OMISSIS] [Admisibilitatea terței opoziții formulate de Skeyes]
16. Pentru a obține anularea ordonanței din 16 mai 2019, SKEYES invocă două argumente privind necompetența.

În primul rând, aceasta consideră că prezenta instanță nu avea competența să soluționeze o cerere privind funcția sa de controlor al traficului aerian belgian.

⁴ [OMISSIS]

⁵ [OMISSIS]

Cu titlu subsidiar, SKEYES consideră că, în calitatea sa de societate de drept public, aceasta nu poate intra în sfera de competență a Tribunalului pentru întreprinderi.

17. În primul rând, SKEYES susține că prezenta instanță nu avea competența să soluționeze cererea RYANAIR prin care se urmărea obligarea controlorului de trafic aerian să redeschidă spațiul aerian belgian.

Potrivit SKEYES, RYANAIR nu este titulara vreunui drept subiectiv care să îi permită să introducă o astfel de cerere; se amintește că reglementarea spațiului aerian belgian ține de puterea discreționară a întreprinderii publice autonome SKEYES, singura în măsură să aprecieze condițiile în care trebuie să fie reglementat acest spațiu aerian.

18. Poziția Tribunalului: instanțele soluționează cereri întemeiate pe un drept subiectiv; dreptul subiectiv implică existența unei obligații juridice precise pe care o normă de drept obiectiv o pune direct în sarcina unei altei persoane și în executarea căreia reclamantul are un interes propriu⁶.
19. Cererea unilaterală formulată de RYANAIR se întemeie pe existența în ceea ce o privește a unor drepturi subiective; RYANAIR s-a exprimat astfel după cum urmează [OMISSIS]:

„Aceste greve repetate și în special această grevă spontană, în contextul zilelor însorite și al vacanței de vară care se apropie, expun RYANAIR – precum și alte companii aeriene – unor [Or. 7] daune grave și ireparabile ca urmare a anulării sau întârzierii zborurilor, dezorganizării operațiunilor, nemulțumirii călătorilor și obligațiilor importante care revin RYANAIR în temeiul articolului 9 din Regulamentul (CE) nr. 261/2004 (...). Astfel, deși greva controlorilor de trafic aerian este o circumstanță extraordinară care permite operatorului de transport să nu plătească compensația prevăzută în caz de întârziere sau de anulare a zborului, acesta rămâne obligat să deservească și să acorde asistență pasagerilor, inclusiv, dacă este cazul, prin asigurarea cazării hoteliere, ceea ce reprezintă costuri extrem de importante.”

20. Tribunalul arată că această argumentație se află la baza revendicării următoarelor drepturi subiective:
- ca un corolar al libertății de a desfășura o activitate economică, recunoscute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca principiu general al dreptului Uniunii⁷, dreptul RYANAIR de a nu fi împiedicat în mod disproporționat în exercitarea activității sale economice de companie aeriană, prin decizii ale autorității publice care au drept consecință: suportarea de către compania aeriană a unor cheltuieli extraordinare, dificultăți de gestionare în ceea ce privește resursele

⁶ [OMISSIS] [trimiteri la jurisprudența națională]

⁷ [OMISSIS] [trimiteri la doctrină]

umane și atingeri incontrolabile aduse imaginii și reputației, daune dintre care unele vor fi dificil de reparat;

- în cazul unor încălcări imputabile SKEYES, dreptul de a introduce o acțiune în despăgubiri împotriva acestei societăți, acțiune similară celei introduse deja de RYANAIR împotriva SKEYES care a dus la pronunțarea Hotărârii din 7 noiembrie 2017 [OMISSIS] prin care Cour d’appel de Bruxelles (Curtea de Apel din Bruxelles) a confirmat condamnarea suferită de SKEYES în primă instanță – în temeiul articolului 1384 al treilea paragraf din Codul civil – la repararea prejudiciului suferit de RYANAIR ca urmare a unei greve spontane de 24 de ore declanșate la 28 septembrie 2010 în cadrul echipelor SKEYES (aceasta din urmă a formulat recurs împotriva hotărârii);
 - ca un corolar al dreptului la repararea prejudiciului, dreptul de a limita prejudiciul pe care îl suferă, în speță prin solicitarea prin intermediul cererii să i se interzică întreprinderii SKEYES, sub sancțiunea unei penalități cu titlu cominatoriu, să închidă din nou spațiul aerian din cauza problemelor interne.
21. Contrar celor susținute de SKEYES, drepturile subiective astfel invocate justifică posibilitatea utilizatorilor (operatorii de transport aerian) de a solicita protecție în fața instanțelor judiciare?

SKEYES este o întreprindere publică autonomă de drept belgian a cărei activitate are prin definiție aspecte transfrontaliere; în consecință, normele de drept european sunt în mod necesar relevante pentru a determina care sunt drepturile utilizatorilor față de o astfel de entitate.

Acest lucru este exprimat în considerentul (24) al Regulamentului (CE) nr. 549/2004 (a se vedea trimiterile complete de mai jos): *„obiectivul prezentului regulament, și anume crearea cerului unic european, nu poate fi atins într-o măsură suficientă de către statele membre din cauza anvergurii acestei acțiuni la nivel transnațional și, prin urmare, poate fi mai bine atins la nivel comunitar, fiind permise în același timp norme de aplicare detaliate care țin seama de condițiile locale specifice (...)”*.

22. Astfel, la nivel european, trebuie luate în considerare următoarele texte: **[Or. 8]**

Regulamentul (CE) nr. 549/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 de stabilire a cadrului pentru crearea cerului unic European („Regulamentul-cadru”)

Articolul 4

Autoritățile naționale de supraveghere

(1) Statele membre numesc sau stabilesc unul sau mai multe organisme în calitate de autoritate națională de supraveghere care să-și asume atribuțiile primite în temeiul prezentului regulament și al măsurilor prevăzute în articolul 3.

Regulamentul (CE) nr. 550/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 10 martie 2004 privind prestarea de servicii de navigație aeriană în cerul unic European („Regulamentul privind prestarea de servicii”)

Preambul

(5) Prestarea de servicii aeriene, așa cum este preconizată în prezentul regulament, este legată de exercitarea atribuțiilor unei autorități publice care nu prezintă un caracter economic ce justifică aplicarea normelor din tratat privind concurența.

(6) Statele membre sunt responsabile pentru monitorizarea prestării sigure și eficiente a serviciilor de navigație aeriană și pentru verificarea respectării de către prestatorii de servicii de navigație aeriană a cerințelor comune stabilite la nivel comunitar.

(13) Prestarea de servicii de comunicare, navigație și supraveghere, precum și de servicii de informații aeronautice, ar trebui organizată în condiții de piață, luându-se în considerare caracteristicile speciale ale acestor servicii și păstrând un nivel înalt de siguranță.

Articolul 8

Desemnarea prestatorilor de servicii de trafic aerian

(1) Statele membre asigură prestarea de servicii de trafic aerian în exclusivitate în cadrul blocurilor specifice ale spațiului aerian cu privire la spațiul aerian de care sunt responsabile. În acest scop, statele membre desemnează un prestator de servicii de trafic aerian care deține un certificat valabil în Comunitate.

(2) Statele membre definesc drepturile și obligațiile care trebuie îndeplinite de prestatorii de servicii desemnați. Obligațiile pot include condiții pentru prestarea la timp a informațiilor pertinente care permit identificarea tuturor mișcărilor aeronavelor în spațiul aerian de care sunt responsabile.

(3) Statele membre dispun de competențe discreționare în alegerea unui prestator de servicii, cu condiția ca acesta din urmă să îndeplinească cerințele și condițiile stabilite în articolele 6 și 7.

23. SKEYES afirmă că dată fiind calitatea sa de „prestator de servicii de trafic aerian” pentru Belgia și puterea discreționară care îi este conferită, aceasta nu este supusă niciunui control judiciar cu privire la încălcările care i-ar putea fi reproșate în cadrul punerii în aplicare a prerogativelor sale.

Această poziție pare să contravină dreptului Uniunii Europene. [Or. 9]

Într-adevăr, deși, în temeiul dispozițiilor Uniunii, autoritățile naționale definesc drepturile și obligațiile organizațiilor, precum SKEYES, aceste autorități par să fie

însă obligate, în cadrul acestei definiții, să asigure utilizatorilor o cale de atac efectivă în cazul unei încălcări din partea întreprinderii publice.

Astfel, prezenta instanță trebuie să verifice dacă, în pofida puterii discreționare acordate SKEYES, care are ca efect faptul că această societate rămâne unicul decident, în beneficiul interesului public, cu privire la oportunitatea deciziilor sale, drepturile subiective a căror protecție o solicită RYANAIR îi pot permite să oblige SKEYES să răspundă cu privire la condițiile în care este pusă în aplicare această putere discreționară; problema menționată este descrisă în doctrină drept una „delicată”⁸.

24. În mai multe decizii, Cour de cassation (Curtea de Casație) a admis că reclamantul poate recurge la instanța judiciară, chiar dacă dreptul autorității administrative de a acționa ar fi discreționar. Nu se poate exclude, așadar, ca autoritatea să săvârșească o greșeală prin încălcarea unui drept subiectiv sau, chiar în absența unui astfel de drept, prin faptul că nu își exercită puterea discreționară astfel cum ar fi făcut o autoritate administrativă suficient de prudentă, în aceleași circumstanțe.

Astfel, într-o hotărâre de referință din 26 martie 2009⁹, Cour de cassation (Curtea de Casație) s-a exprimat după cum urmează:

*„Autoritatea administrativă care adoptă o decizie în temeiul puterii sale discreționare dispune de o libertate de apreciere care îi permite, în limitele legii, să stabilească ea însăși modalitățile de exercitare a competenței sale și să aleagă soluția pe care o consideră cea mai adecvată. Autoritatea judiciară are competența de a preveni sau de a repara orice atingere adusă din culpă unui drept subiectiv de către autoritatea administrativă în exercitarea acestei puteri discreționare.”*¹⁰

Rezultă din această jurisprudență că ceea ce este important în examinarea competenței autorității judiciare este dreptul invocat de reclamant. Dacă dreptul invocat este un drept subiectiv (iar reclamantul are un interes imediat, născut și actual în a-l invoca), cererea este de competența autorității judiciare. Problema temeiniciei cererii este o altă chestiune, în a cărei soluționare trebuie să se țină seama de statutul special al autorității administrative.

25. Prezenta instanță observă că hotărârile Cour de cassation (Curtea de Casație) care examinează limitele puterii discreționare a autorității administrative se referă la dreptul străinilor ale cărui norme sunt în esență naționale.

⁸ [OMISSIS] [trimiteri la doctrină]

⁹ [OMISSIS] [referințe]

¹⁰ [OMISSIS] [trimiteri la jurisprudență]

În speță, litigiul privește norme europene specifice care au fost amintite mai sus și care sunt obligatorii în mod prioritar pentru fiecare dintre statele Uniunii.

În consecință, pentru a determina posibilele limite ale puterii discreționare acordate operatorilor din spațiul aerian european, Tribunalul consideră că este necesar să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebările care sunt dezvoltate în dispozitivul prezentei hotărâri. [Or. 10]

PENTRU ACESTE MOTIVE

Noi, [OMISSIS] Președintele Tribunal de l'Entreprise de Hainaut (Tribunalul pentru întreprinderi din Hainaut), [OMISSIS]

[OMISSIS] [mențiuni privind procedura, admisibilitatea terței opoziții, necesitatea trimiterii preliminare]

În consecință, adresăm următoarele întrebări preliminare Curții de Justiție a Uniunii Europene, în conformitate cu articolul 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

1.

Regulamentul nr. 550/2004 și în special articolul 8 din acesta trebuie interpretat în sensul că autorizează statele membre să sustragă controlului instanțelor de judecată din acest stat membru pretinsele încălcări ale obligației de furnizare a serviciilor de către prestatorul de servicii de trafic aerian, sau dispozițiile regulamentului trebuie interpretate în sensul că obligă statele membre să organizeze o cale de atac efectivă împotriva pretinselor încălcări, ținând seama de natura serviciilor care trebuie furnizate?

2.

Regulamentul nr. 550/2004, în măsura în care precizează că „[p]restarea de servicii aeriene, așa cum este preconizată în prezentul regulament, este legată de exercitarea atribuțiilor unei autorități publice care nu prezintă un caracter economic ce justifică aplicarea normelor din tratat privind concurența”, trebuie interpretat în sensul că exclude nu numai normele în domeniul concurenței propriu-zise, ci și orice alte norme aplicabile întreprinderilor publice active pe o piață de bunuri și servicii, care au un efect indirect asupra concurenței, precum cele care interzic obstacolele în calea libertății de a desfășura o activitate comercială și de a presta servicii?

[OMISSIS] [suspendarea judecării, executare provizorie, mențiuni privind procedura]

Această decizie a fost pronunțată în ședința publică extraordinară din DOUĂZECI ȘI TREI IULIE DOUĂ MII DOUĂZECI a Camerei delegate cu luarea măsurilor provizorii.

[OMISSIS] [semnături]

DOCUMENT DE LUCRU