

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
29 mars 2001 *

Dans l'affaire C-163/99,

République portugaise, représentée par M. L. Fernandes ainsi que par M^{mes} M. L. Duarte et F. Viegas, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par M^{mes} K. Leivo et M. Afonso, puis par M^{me} M. Afonso et M. M. Erhart, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le portugais.

ayant pour objet l'annulation de la décision 1999/199/CE de la Commission, du 10 février 1999, relative à une procédure d'application de l'article 90 du traité (IV/35.703 — Aéroports portugais) (JO L 69, p. 31),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, V. Skouris, J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen et M^{me} F. Macken, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 21 septembre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 octobre 2000,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 mai 1999, la République portugaise a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation de la décision 1999/199/CE de la Commission, du 10 février 1999, relative à une procédure d'application de l'article 90 du traité (IV/35.703 — Aéroports portugais) (JO L 69, p. 31, ci-après la « décision attaquée »).

La législation portugaise

- 2 L'article 18 du décret-loi n° 102/90, du 21 mars 1990 (*Diário da República* I, série A, n° 67, du 21 mars 1990), prévoit que le montant des redevances aéronautiques est fixé, dans les aéroports gérés par Aeroportos e Navegação Aérea/Empresa Publica (entreprise publique des aéroports et de la navigation aérienne, ci-après l'« ANA-EP »), par voie d'arrêté ministériel. Le paragraphe 3 de cet article permet une modulation des redevances suivant la catégorie, la fonction et le degré d'utilisation de chaque aéroport.
- 3 Le décret-loi n° 38/91, du 29 juillet 1991 (*Diário da República* I, série A, n° 172, du 29 juillet 1991), fixe les modalités des redevances d'atterrissage. En vertu de son article 4, paragraphe 1, une redevance d'atterrissage est due pour chaque atterrissage et elle est calculée en fonction de la masse maximale au décollage indiquée dans le certificat de navigabilité. L'article 4, paragraphe 5, prévoit que les vols intérieurs bénéficient d'une réduction de 50 %.

- 4 Chaque année, le gouvernement publie un arrêté portant actualisation du niveau des redevances. En vertu d'un système de rabais institué par l'arrêté ministériel n° 352/98, du 23 juin 1998 (*Diário da República* I, série B, n° 142, du 23 juin 1998), adopté conformément à l'article 3 du décret-loi n° 102/90, un rabais de 7,2 % est appliqué à l'aéroport de Lisbonne (18,4 % dans les autres aéroports) à partir du 51^e atterrissage mensuel. À partir des 101^e et 151^e atterrissages, des rabais de 14,6 % et 22,5 % respectivement sont appliqués à l'aéroport de Lisbonne (24,4 % et 31,4 % dans les autres aéroports). Les atterrissages au-delà du 200^e bénéficient d'un rabais de 32,7 % (40,6 % dans les autres aéroports).
- 5 L'ANA-EP est une entreprise publique chargée de la gestion des trois aéroports continentaux (Lisbonne, Faro et Porto), des quatre aéroports des Açores, des aérodromes et de la navigation aérienne. Les aéroports de l'archipel de Madère sont gérés par une autre entreprise publique.
- 6 En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du décret-loi n° 246/79, du 25 juillet 1979 (*Diário da República* I, série A, n° 170, du 25 juillet 1979), qui a créé l'ANA-EP, il incombe à cette dernière d'exploiter et de développer les services publics d'aide à l'aviation civile sous forme d'entreprise en ayant comme objectif d'orienter, de diriger et de contrôler le trafic aérien, d'assurer le départ et l'arrivée des aéronefs, l'embarquement, le débarquement et l'acheminement des passagers, ainsi que du fret et de la poste.

Les faits à l'origine du recours et la décision attaquée

- 7 Par lettre du 2 décembre 1996, la Commission a informé la République portugaise qu'elle avait entamé une enquête portant sur les systèmes de rabais

concernant les redevances d'atterrissage dans les aéroports des États membres. Elle demandait aux autorités portugaises de lui transmettre toutes informations sur la législation portugaise applicable aux redevances d'atterrissage afin d'être en mesure d'apprécier la compatibilité des rabais consentis avec les règles communautaires de concurrence.

- 8 Après avoir pris connaissance des renseignements communiqués par les autorités portugaises, la Commission a, par lettre du 28 avril 1997, averti ces dernières qu'elle estimait que le système de rabais sur les redevances d'atterrissage en vigueur dans les aéroports portugais gérés par l'ANA-EP était discriminatoire. La Commission invitait le gouvernement portugais à lui faire part des mesures qu'il entendait prendre à cet égard et à présenter ses observations. La teneur de cette lettre a été communiquée à l'ANA-EP ainsi qu'aux compagnies aériennes portugaises TAP et Portugalia afin qu'elles puissent également présenter leurs observations.
- 9 Dans sa réponse du 3 octobre 1997, la République portugaise a fait valoir, en premier lieu, que la modulation des redevances selon l'origine du vol était justifiée par le fait qu'une partie des vols intérieurs desservent des aéroports insulaires pour lesquels il n'existe aucune alternative au transport aérien et que les autres vols intérieurs sont très courts et leurs tarifs peu élevés. En deuxième lieu, le système de redevances d'atterrissage en vigueur répondrait à des impératifs de cohésion économique et sociale. En troisième lieu, s'agissant des vols internationaux, les aéroports portugais feraient face à la concurrence des aéroports de Madrid et de Barcelone (Espagne) qui ont le même type de tarification. Par ailleurs, le système en vigueur viserait à promouvoir les économies d'échelle résultant d'une plus grande utilisation des aéroports portugais, ainsi que le Portugal comme destination touristique.
- 10 Dans sa réponse à la Commission, l'ANA-EP a indiqué que le système de redevances en cause se justifie par la nécessité d'appliquer une politique tarifaire

analogue à celle en vigueur dans les aéroports de Madrid et de Barcelone, ainsi que par la volonté de diminuer les coûts d'exploitation des transporteurs qui utilisent le plus fréquemment et le plus régulièrement les aéroports qu'elle gère.

11 À la suite d'un nouvel échange de lettres entre la République portugaise et la Commission, cette dernière a adopté la décision attaquée. Dans celle-ci, la Commission a constaté essentiellement les points suivants:

— l'ANA-EP est une entreprise publique au sens de l'article 90, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 86, paragraphe 1, CE), qui est titulaire du droit exclusif d'administrer les aéroports de Lisbonne, de Porto et de Faro, ainsi que les quatre aéroports des Açores;

— la politique tarifaire de l'ANA-EP repose sur des dispositions législatives et réglementaires qui constituent une mesure étatique au sens de l'article 90, paragraphe 1, du traité;

— les marchés pertinents sont ceux des services liés à l'accès aux infrastructures aéroportuaires de chacun des sept aéroports gérés par l'ANA-EP;

— comme une grande majorité du trafic des trois aéroports continentaux (Lisbonne, Porto et Faro) est réalisée entre le Portugal et les autres États membres, le système de redevances en cause a un effet sur le commerce entre

États membres; en revanche, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les quatre aéroports des Açores dont le trafic est entièrement intérieur ou en provenance de pays tiers;

- les trois aéroports continentaux ont des trafics importants et couvrent tout le territoire du Portugal continental, de sorte que l'ensemble de ces aéroports exploitant des liaisons intracommunautaires représente une partie substantielle du marché commun;

- l'ANA-EP détenant un droit exclusif pour chaque aéroport qu'elle gère, elle dispose d'une position dominante sur le marché des services liés à l'atterrissage et au décollage des avions pour lesquels est perçue une redevance;

- le système de redevances d'atterrissage en cause a pour effet d'appliquer, à l'égard des compagnies aériennes, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence;

- d'un côté, le système des rabais octroyés en fonction du nombre d'atterrissages aboutit à consentir aux compagnies portugaises TAP et Portugalia un taux moyen de rabais de, respectivement, 30 et 22 % sur l'ensemble de leurs vols, tandis que ce taux varie entre 1 et 8 % pour les compagnies des autres États membres. Or, cette différence de traitement n'est justifiée par aucune raison objective puisque le traitement d'un atterrissage ou décollage d'un avion requiert le même service, quel que soit son propriétaire et quel que soit le nombre d'avions appartenant à une même compagnie. Par ailleurs, ni la circonstance que les aéroports concurrents de Madrid et de Barcelone ont mis en place un système analogue ni l'objectif de promouvoir une plus grande

utilisation des infrastructures et le tourisme au Portugal ne sauraient justifier des rabais discriminatoires;

- de l'autre côté, la réduction de 50 % dont bénéficient les vols intérieurs crée un désavantage pour les compagnies qui assurent des vols intracommunautaires que ni l'objectif d'aider les vols reliant les Açores au continent ni la courte distance des vols intérieurs ne sauraient justifier. D'une part, les vols à destination ou au départ des Açores échappent de toute façon à la présente décision. D'autre part, la redevance est calculée en fonction du poids de l'appareil et non de la distance, sans compter que les vols internationaux à courte distance ne bénéficient pas de la réduction en cause;

- le fait pour une entreprise en position dominante comme l'ANA-EP d'appliquer à l'égard de ses partenaires commerciaux les conditions qui précèdent constitue un abus de position dominante au sens de l'article 86, second alinéa, sous c), du traité CE [devenu article 82, second alinéa, sous c), CE];

- l'exception prévue à l'article 90, paragraphe 2, du traité, qui n'a d'ailleurs pas été invoquée par les autorités portugaises, ne trouve pas à s'appliquer;

- dans la mesure où le système de redevances en cause est imposé à l'ANA-EP par une mesure étatique, celle-ci constitue une infraction à l'article 90, paragraphe 1, du traité en liaison avec son article 86 pour ce qui concerne l'application de ce système dans les aéroports portugais continentaux.

- 12 La Commission a, par conséquent, considéré que le système de rabais sur les redevances d'atterrissage et de modulation de celles-ci selon l'origine du vol, prévu par le décret-loi n° 102/90, le décret d'application n° 38/91 et l'arrêté ministériel n° 352/98, dans les aéroports de Lisbonne, de Porto et de Faro, constitue une mesure incompatible avec l'article 90, paragraphe 1, du traité en liaison avec son article 86 (article 1^{er} de la décision attaquée). Elle a ordonné à la République portugaise de mettre fin à cette infraction et de l'informer, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision attaquée, des mesures qui auront été prises à cet effet (article 2 de la décision attaquée).
- 13 Le 26 février 1999, la Commission a saisi la Cour d'un recours dirigé contre la République portugaise à propos de deux autres taxes aéroportuaires, la taxe pour le service aux passagers et la taxe de sécurité, dont le montant est plus élevé pour les vols internationaux que pour les vols intérieurs. La Commission considère que cette différence méconnaît les dispositions du 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), ainsi que l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE). Cette affaire a été enregistrée au greffe de la Cour sous le numéro C-70/99.

Les moyens invoqués par la République portugaise

- 14 La République portugaise invoque quatre moyens à l'appui de sa demande en annulation. En premier lieu, la décision attaquée serait entachée d'un défaut de motivation en ce que la Commission n'y indique pas les raisons pour lesquelles elle a eu recours aux pouvoirs que lui confère l'article 90, paragraphe 3, du traité au lieu d'engager la procédure en manquement. En deuxième lieu, la décision attaquée violerait le principe de proportionnalité dans la mesure où la Commission, qui disposait de plusieurs voies d'action, a opté pour la voie la moins adéquate et la plus contraignante. En troisième lieu, la Commission aurait commis un détournement de procédure en agissant à l'encontre de la République portugaise sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité au lieu d'engager la procédure en manquement. En quatrième lieu, les conditions d'une

violation des dispositions combinées des articles 90, paragraphe 1, et 86 du traité ne seraient pas réunies. En effet, d'une part, le système de redevances d'atterrissage portugais ne comporterait aucune discrimination en raison de la nationalité. D'autre part, ce système ne serait pas constitutif d'un abus de position dominante.

- 15 Il convient d'examiner au préalable les moyens tirés de la violation du principe de proportionnalité et du détournement de procédure avant de procéder, le cas échéant, à l'examen du prétendu défaut de motivation de la décision attaquée et du dernier moyen soulevé par la République portugaise.

Sur la violation du principe de proportionnalité

- 16 La République portugaise soutient que la Commission a violé le principe de proportionnalité, inscrit à l'article 3 B, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 5, troisième alinéa, CE), en choisissant, parmi les voies d'action qui s'offraient à elle, celle qui était la moins adéquate et la plus contraignante. En effet, dès lors qu'une majorité d'États membres distingueraient les vols intérieurs des vols internationaux pour le calcul de leurs redevances aéroportuaires, il incombait à la Commission de diligenter l'adoption, par le Conseil, de sa proposition de directive 97/C 257/02, du 20 juin 1997, concernant les redevances aéroportuaires (JO C 257, p. 2), fondée sur l'article 84, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 80, paragraphe 2, CE). Seule une telle directive aurait en effet garanti l'harmonisation nécessaire et simultanée des législations nationales en cause.
- 17 Dans l'hypothèse où il serait jugé que la Commission était en droit de recourir à l'article 90, paragraphe 3, du traité, la République portugaise fait valoir, à titre subsidiaire, que la Commission aurait dû, pour les mêmes raisons, opter pour l'instrument de la directive.

- 18 La Commission, quant à elle, rappelle que la Cour lui a reconnu, sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité, le pouvoir de constater qu'une mesure étatique déterminée est incompatible avec les règles du traité et d'indiquer les mesures que l'État destinataire doit adopter pour se conformer aux obligations découlant du droit communautaire (arrêt du 12 février 1992, Pays-Bas e.a./Commission, C-48/90 et C-66/90, Rec. p. I-565). Or, l'usage de ce pouvoir et ses modalités relèveraient de sa seule appréciation.
- 19 Il convient de rappeler que l'article 90, paragraphe 3, du traité charge la Commission de la mission de veiller au respect, par les États membres, des obligations qui s'imposent à eux, en ce qui concerne les entreprises visées à l'article 90, paragraphe 1, et l'investit expressément de la compétence pour intervenir à cet effet par la voie de directives et de décisions. La Commission a ainsi le pouvoir de constater qu'une mesure étatique déterminée est incompatible avec les règles du traité et d'indiquer les mesures que l'État destinataire doit adopter pour se conformer aux obligations découlant du droit communautaire (arrêts Pays-Bas e.a./Commission, précité, points 25 et 28, et du 20 février 1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commission, C-107/95 P, Rec. p. I-947, point 23).
- 20 Par ailleurs, il découle du libellé de l'article 90, paragraphe 3, et de l'économie de l'ensemble des dispositions de cet article que la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans le domaine visé par ses paragraphes 1 à 3, concernant tant l'action qu'elle considère nécessaire d'entreprendre que les moyens appropriés à cette fin (arrêts précités Pays-Bas e.a./Commission, point 27, et Bundesverband der Bilanzbuchhalter/Commission, point 27).
- 21 Ce pouvoir de la Commission ne saurait être affecté par la circonstance que le Conseil aurait pu, en l'espèce, adopter une directive concernant les redevances aéroportuaires sur le fondement de l'article 84, paragraphe 2, du traité.

- 22 D'une part, l'argument de la République portugaise selon lequel seule une telle directive aurait garanti l'harmonisation simultanée des systèmes nationaux de redevances aéroportuaires analogues au système portugais est inopérant. En effet, un tel argument revient à contester l'obligation qui est faite à cet État membre de modifier son système de redevances d'atterrissage en vue de mettre celui-ci en conformité avec le traité, alors que des systèmes du même type resteraient en vigueur dans d'autres États membres. Or, il est constant qu'un État membre ne saurait justifier l'inexécution des obligations qui lui incombent en vertu du traité par la circonstance que d'autres États membres manqueraient également à leurs obligations. En effet, dans l'ordre juridique communautaire établi par le traité, la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres ne peut être soumise à une condition de réciprocité. Les articles 226 CE et 227 CE prévoient les voies de recours appropriées pour faire face aux manquements (arrêt du 11 janvier 1990, Blanguernon, C-38/89, Rec. p. I-83, point 7).
- 23 D'autre part, l'éventualité d'une réglementation édictée par le Conseil en application d'un pouvoir général qu'il détient en vertu d'autres articles du traité et comportant des dispositions qui toucheraient au domaine spécifique de l'article 90 de celui-ci ne fait pas obstacle à l'exercice de la compétence que ce dernier article confère à la Commission (arrêts du 6 juillet 1982, France e.a./Commission, 188/80 à 190/80, Rec. p. 2545, point 14, et du 19 mars 1991, France/Commission, C-202/88, Rec. p. I-1223, point 26).
- 24 Quant à l'argument subsidiaire de la République portugaise, selon lequel la Commission aurait dû, sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité, adopter une directive au lieu d'une décision, il doit d'emblée être rejeté pour les mêmes raisons que celles exposées au point 22 du présent arrêt.
- 25 Il convient en outre de rappeler que, dans l'arrêt Pays-Bas e.a./Commission, précité, la Cour a distingué les pouvoirs que l'article 90, paragraphe 3, du traité autorise la Commission à exercer par la voie de directives ou de décisions.

- 26 S'agissant des directives, la Cour a rappelé qu'elle avait jugé, dans l'arrêt *France/Commission*, précité, que la Commission avait le pouvoir d'édicter des règles générales précisant les obligations résultant du traité qui s'imposaient aux États membres en ce qui concerne les entreprises visées au paragraphe 1 de cet article (arrêt *Pays-Bas e.a./Commission*, précité, point 26).
- 27 Quant aux pouvoirs que l'article 90, paragraphe 3, autorise la Commission à exercer par la voie de décisions, la Cour a également jugé qu'ils sont différents de ceux qu'elle peut exercer par la voie de directives. Adoptée en considération d'une situation déterminée dans un ou plusieurs États membres, la décision comporte, en effet, nécessairement une appréciation de cette situation au regard du droit communautaire et détermine les conséquences qui en découlent pour l'État membre concerné, compte tenu des exigences inhérentes à l'accomplissement de la mission particulière impartie à une entreprise, si celle-ci est chargée de la gestion de services d'intérêt économique général (arrêt *Pays-Bas e.a./Commission*, précité, point 27).
- 28 Il ressort de ce qui précède que le choix offert par l'article 90, paragraphe 3, du traité entre l'instrument de la directive et celui de la décision n'est pas commandé, ainsi que le soutient la République portugaise, par le nombre d'États membres potentiellement concernés. Ce choix dépend, en effet, de l'objectif poursuivi par la Commission suivant que celle-ci souhaite édicter des règles générales précisant les obligations résultant du traité ou apprécier une situation déterminée dans un ou plusieurs États membres au regard du droit communautaire et déterminer les conséquences qui en découlent pour le ou les États membres en cause.
- 29 Or, en l'espèce, il est constant que, par la décision attaquée, la Commission a entendu mettre en cause la compatibilité avec le traité du système particulier de rabais sur les redevances d'atterrissage et de modulation de celles-ci selon l'origine du vol en vigueur dans certains aéroports du Portugal et enjoindre à la République portugaise de mettre fin à cette infraction. Il ne saurait dès lors être reproché à la Commission d'avoir recouru à l'instrument de la décision.

- 30 Le moyen de la République portugaise tiré d'une violation du principe de proportionnalité doit, par conséquent, être rejeté.

Sur le détournement de procédure

- 31 La République portugaise soutient que la Commission a commis un détournement de procédure en agissant à son encontre sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité au lieu d'engager une procédure en manquement. Certes, la Cour aurait reconnu à la Commission le pouvoir, sur la base de l'article 90, paragraphe 3, de constater qu'une mesure étatique déterminée est incompatible avec les règles du traité et d'indiquer les mesures que l'État destinataire doit adopter pour se conformer aux obligations découlant du droit communautaire. Toutefois, la Commission serait tenue de recourir à la procédure en manquement lorsque, comme en l'espèce, l'infraction reprochée est commune à plusieurs États membres.
- 32 Selon la Commission, au contraire, cette dernière circonstance ne saurait la priver de la faculté que lui a reconnue la Cour d'apprécier, par la voie d'une décision adoptée sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité, la conformité avec celui-ci des mesures que les États édictent ou maintiennent en ce qui concerne les entreprises visées à l'article 90, paragraphe 1, dudit traité.
- 33 Ainsi qu'il a été rappelé au point 19 du présent arrêt, la Commission a le pouvoir, sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité, de constater qu'une mesure étatique déterminée est incompatible avec les règles que celui-ci énonce et d'indiquer les mesures que l'État destinataire doit adopter pour se conformer aux obligations découlant du droit communautaire.

- 34 Il en résulte que la Commission ne commet pas un détournement de procédure lorsqu'elle apprécie, par la voie d'une décision, la conformité avec le traité des mesures que les États édictent ou maintiennent en ce qui concerne les entreprises visées à l'article 90, paragraphe 1, du traité (voir arrêt Pays-Bas e.a./Commission, précité, points 34 à 37).
- 35 Le moyen de la République portugaise tiré d'un détournement de procédure doit dès lors être rejeté.

Sur le défaut de motivation

- 36 La République portugaise soutient que la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation. En effet, la Commission aurait dû tout d'abord indiquer les raisons pour lesquelles elle a agi, en l'espèce, sur le fondement de l'article 90, paragraphe 3, du traité, alors que, s'agissant de la taxe pour le service aux passagers et de la taxe de sécurité qui sont, au même titre que les redevances d'atterrissage, des taxes aéroportuaires, elle a eu recours à la procédure en manquement. Ensuite, selon elle, il incombait à la Commission d'expliquer la raison pour laquelle elle s'est placée, dans la décision attaquée, sur le terrain des règles de concurrence et non sur celui de la liberté de prestation des services comme dans la procédure en manquement. De même, la Commission n'aurait pas été en droit de passer sous silence la situation en vigueur dans les aéroports des autres États membres. Enfin, dans la mesure où l'article 90, paragraphe 3, du traité dispose que la Commission adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres, la Commission était tenue de justifier la nécessité d'une action de sa part et le choix de l'instrument aux fins de celle-ci.
- 37 La Commission rétorque que, lorsqu'elle recourt à l'article 90, paragraphe 3, du traité, elle doit seulement indiquer les raisons pour lesquelles elle estime que les conditions posées par le paragraphe 1 de cette disposition sont remplies. En

revanche, elle ne serait tenue de motiver ni la nécessité du recours à cette disposition ni le choix de l'instrument utilisé, qui relèvent de sa seule appréciation.

- 38 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si un acte satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêts du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et du 19 octobre 2000, *Italie et Sardegna Lines/Commission*, C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, point 65).
- 39 Il en résulte que, lorsque la Commission adopte une décision fondée sur l'article 90, paragraphe 3, du traité, elle doit faire apparaître de manière suffisamment claire les raisons pour lesquelles elle considère que la mesure étatique en cause enfreint les dispositions du paragraphe 1 de cette disposition et ne peut, le cas échéant, bénéficier des dérogations permises par son paragraphe 2.
- 40 En revanche, la Commission ne saurait être tenue de préciser la raison pour laquelle elle a considéré qu'il était nécessaire d'adopter une décision de ce type alors que, s'agissant d'une autre réglementation du même État membre, elle a eu recours à la procédure en manquement, se plaçant ainsi sur un terrain juridique différent. Il ne saurait davantage être exigé de la Commission qu'elle décrive, dans sa décision, la situation en vigueur dans les autres États membres et les actions qu'elle a, le cas échéant, engagées à leur encontre. En outre, le choix de

l'instrument de la décision ne doit pas faire l'objet d'une motivation spécifique puisqu'il est commandé, ainsi que la Cour l'a relevé au point 28 du présent arrêt, par l'objectif poursuivi par la Commission.

- 41 En l'espèce, force est de constater que les motifs de la décision attaquée font apparaître de manière suffisamment claire les raisons qui ont conduit la Commission à considérer que le système de rabais sur les redevances d'atterrissage et de modulation de celles-ci selon l'origine du vol en vigueur dans certains aéroports du Portugal constitue une mesure incompatible avec l'article 90, paragraphe 1, du traité en liaison avec son article 86. La République portugaise ne conteste pas, au demeurant, l'existence de cette motivation.
- 42 Le moyen de la République portugaise tiré d'un défaut de motivation doit, par conséquent, être rejeté.

Sur l'absence des conditions requises pour constater une violation des dispositions combinées des articles 90, paragraphe 1, et 86 du traité

Sur l'absence de discrimination en raison de la nationalité

- 43 La République portugaise fait valoir que l'article 90, paragraphe 1, du traité se réfère plus particulièrement à l'article 6 du traité CE (devenu, après modification, article 12 CE), relatif à l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité, ainsi qu'aux règles de concurrence énoncées dans la troisième partie, titre V, chapitre I, du traité. Elle conteste que le système de rabais en cause viole le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. La distinction opérée par la législation portugaise entre vols intérieurs et vols internationaux pour le calcul des redevances d'atterrissage serait indépendante de la nationalité ou de l'origine des aéronefs. En effet, d'une part, conformément à l'article 3,

paragraphe 1, du règlement n° 2408/92, les compagnies aériennes des autres États membres auraient le droit d'exploiter des lignes nationales portugaises et de bénéficier, par conséquent, du régime favorable applicable aux vols intérieurs. D'autre part, le système de rabais en fonction du nombre d'atterrissages ne serait pas non plus discriminatoire selon la nationalité.

- 44 La Commission rétorque qu'elle n'a jamais prétendu que le système de rabais litigieux établirait une discrimination directe en raison de la nationalité des aéronefs. Elle relève toutefois que l'application de l'article 90, paragraphe 1, du traité n'est pas limitée aux cas où la mesure étatique en cause enfreint l'article 6 de ce dernier. Elle fait valoir que l'article 90, paragraphe 1, renvoie aussi expressément à l'article 86 du traité. Or, cette dernière disposition n'impliquerait nullement l'existence d'une discrimination en raison de la nationalité, les conditions discriminatoires visées à son second alinéa, sous c), couvrant toutes les différences de traitement opérées, sans justification objective, par une entreprise en position dominante. Cependant, les rabais progressifs et la réduction pour les vols intérieurs favoriseraient, en pratique, les compagnies aériennes nationales TAP et Portugalia.
- 45 Il convient, d'une part, de relever que la République portugaise ne conteste pas les considérations de la Commission, développées aux points 11 à 23 des motifs de la décision attaquée, selon lesquelles l'ANA-EP est titulaire d'un droit exclusif, tel que visé par l'article 90, paragraphe 1, du traité, pour chaque aéroport qu'elle gère et détient, de ce fait, une position dominante sur le marché des services liés à l'atterrissage et au décollage des avions.
- 46 Il y a lieu, d'autre part, de constater que l'article 86, second alinéa, sous c), du traité prohibe toute discrimination, de la part d'une entreprise en position dominante, consistant à appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence, indépendamment du fait qu'une telle discrimination soit liée à la nationalité.

- 47 Par conséquent, dès lors que les mesures en cause sont susceptibles de relever des dispositions combinées des articles 90, paragraphe 1, et 86 du traité, l'argument de la République portugaise selon lequel les rabais en cause ne sont pas discriminatoires en raison de la nationalité — une telle discrimination n'ayant d'ailleurs pas été retenue par la Commission pour fonder la décision attaquée — ne permettrait pas, même s'il s'avérait vérifié, de se prononcer à ce seul stade de l'analyse sur la validité de cette décision. Il y a lieu en revanche d'examiner si les différents rabais en cause conduisent à appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales pour des prestations équivalentes, au sens de l'article 86, second alinéa, sous c), du traité.

Sur l'absence d'abus de position dominante au titre des rabais octroyés en fonction du nombre d'atterrissages

- 48 La République portugaise soutient que son système de rabais liés au nombre d'atterrissages ne comporte pas d'abus de position dominante. Tout d'abord, les rabais de quantité constitueraient une pratique commerciale à laquelle les entreprises en position dominante auraient parfaitement le droit de recourir. Ensuite, les aéroports, pour amortir leurs coûteux investissements, auraient intérêt à encourager les compagnies aériennes à utiliser au maximum leurs infrastructures, notamment à des fins d'escales techniques. Enfin, le système de rabais litigieux serait ouvert à tous les transporteurs de la Communauté et aucune compagnie d'un autre État membre ne se serait d'ailleurs plainte à la Commission à ce sujet.
- 49 La Commission admet qu'une entreprise en position dominante est en droit d'accorder des rabais de quantité. Encore faudrait-il cependant que ces rabais soient justifiés par des raisons objectives, c'est-à-dire qu'ils permettent à l'entreprise en cause de réaliser des économies d'échelle. Or, les autorités portugaises n'auraient fait état d'aucune économie d'échelle en l'espèce. Il serait d'ailleurs constant que le traitement d'un atterrissage ou d'un décollage requiert le même service quel que soit le nombre d'avions appartenant à la même compagnie.

- 50 Il convient de rappeler qu'une entreprise en position dominante est en droit de consentir à ses clients des rabais de quantité, liés exclusivement au volume des achats effectués auprès d'elle (voir, notamment, arrêt du 9 novembre 1983, Michelin/Commission, 322/81, Rec. p. 3461, point 71). Toutefois, les modalités de calcul de ces rabais ne doivent pas se traduire par l'application à l'égard de partenaires commerciaux de conditions inégales à des prestations équivalentes, en violation de l'article 86, second alinéa, sous c), du traité.
- 51 À cet égard, il convient de constater qu'il est de l'essence même d'un système de rabais de quantité que les plus importants acheteurs ou utilisateurs d'un produit ou d'un service bénéficient de prix moyens unitaires plus faibles ou, ce qui revient au même, de taux moyens de réduction supérieurs à ceux qui sont consentis aux acheteurs ou aux utilisateurs moins importants de ce produit ou service. Il convient de constater également que, même dans le cas d'une progression linéaire des taux de rabais en fonction des quantités avec un rabais maximal, le taux moyen de réduction augmente (ou le prix moyen diminue) mathématiquement, dans un premier temps, dans une proportion supérieure à l'augmentation des achats et, dans un second temps, dans une proportion inférieure à l'augmentation des achats, avant de tendre à se stabiliser vers le taux maximal de rabais. Le seul fait que le résultat d'un système de rabais de quantité aboutisse à ce que certains clients bénéficient, sur des quantités données, d'un taux moyen de réduction proportionnellement plus élevé que d'autres par rapport à la différence de leurs volumes d'achat respectifs est inhérent à ce type de système et ne saurait à lui seul permettre d'en déduire que le système est discriminatoire.
- 52 Néanmoins, lorsque les seuils de déclenchement des différentes tranches de rabais, liés aux taux pratiqués, conduisent à réserver le bénéfice de rabais, ou de rabais supplémentaires, à certains partenaires commerciaux tout en leur donnant un avantage économique non justifié par le volume d'activité qu'ils apportent et par les éventuelles économies d'échelle qu'ils permettent au fournisseur de réaliser par rapport à leurs concurrents, un système de rabais de quantité entraîne l'application de conditions inégales à des prestations équivalentes.
- 53 Peuvent constituer, à défaut de justifications objectives, des indices d'un tel traitement discriminatoire un seuil de déclenchement du système élevé, ne

pouvant concerner que quelques partenaires particulièrement importants de l'entreprise en position dominante, ou l'absence de linéarité de l'augmentation des taux de rabais avec les quantités.

- 54 En l'espèce, la Commission a constaté que le taux de rabais le plus élevé (32,7 % à l'aéroport de Lisbonne et 40,6 % dans les autres aéroports) ne bénéficiait qu'aux compagnies aériennes TAP et Portugalia. Les chiffres indiqués par la Commission dans la décision attaquée montrent également que la progression des taux est sensiblement plus importante pour la dernière tranche que pour les précédentes (à l'exception de la première tranche pour les aéroports autres que celui de Lisbonne), ce qui, à défaut de justification objective spécifique, conduit à conclure que le rabais octroyé pour cette dernière tranche est excessif par rapport aux rabais octroyés dans les tranches précédentes.
- 55 Or, force est de constater que la République portugaise n'a invoqué, pour justifier le système en cause, que des arguments généraux sur l'intérêt de recourir, pour un aéroport, à un mécanisme de rabais de quantité sur les redevances d'atterrissage et s'est contentée de faire valoir que le mécanisme était ouvert à toutes les compagnies aériennes.
- 56 Dans une situation où, ainsi que la Commission l'a relevé, le système de rabais apparaît plus favorable à certaines compagnies aériennes, en l'occurrence de facto les compagnies aériennes nationales, et où les aéroports concernés sont susceptibles de disposer pour une très grande partie de leur activité d'un monopole naturel, de tels arguments généraux ne suffisent pas pour apporter une justification économique permettant d'expliquer concrètement le choix des taux retenus pour les différentes tranches.
- 57 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que le système en cause présente un caractère discriminatoire au profit des compagnies TAP et Portugalia.

- 58 La République portugaise soutient cependant que la décision attaquée méconnaît le principe de neutralité au regard du régime de la propriété dans les États membres figurant à l'article 222 du traité CE (devenu article 295 CE). Selon elle, la décision attaquée empêcherait les entreprises exploitant des concessions, ou titulaires de droits exclusifs, ou encore chargées de missions de service public, de recourir aux stratégies commerciales habituellement utilisées par les autres entreprises.
- 59 La Commission répond toutefois à juste titre que les dispositions de l'article 86 du traité s'imposent à toutes les entreprises en position dominante, indépendamment de leur appartenance à des entités publiques ou privées et qu'en l'espèce elle n'a nullement méconnu le principe de neutralité vis-à-vis du régime de la propriété dans les États membres en appliquant ces dispositions à l'égard de l'ANA-EP.
- 60 Compte tenu de ce qui précède, le moyen relatif à l'absence d'abus de position dominante au titre des rabais octroyés en fonction du nombre d'atterrissages doit être rejeté.

Sur la réduction de 50 % au profit des vols intérieurs par rapport aux vols internationaux

- 61 La République portugaise ne met en cause la décision attaquée sur ce point que dans le cadre de ses développements visant à démontrer l'absence de discrimination en raison de la nationalité. À cet effet, elle soutient que la réduction pour les vols intérieurs est indépendante de la nationalité ou de l'origine des aéronefs et que, conformément à l'article 3 du règlement n° 2408/92, les compagnies aériennes des autres États membres ont le droit d'exploiter les lignes nationales portugaises et de bénéficier, par conséquent, du régime favorable applicable aux vols intérieurs.

- 62 Ainsi qu'il est rappelé au point 46 du présent arrêt, il n'est pas nécessaire qu'une mesure comporte une discrimination en raison de la nationalité pour tomber sous le coup de la prohibition des abus de position dominante énoncée à l'article 86 du traité, en particulier lorsqu'elle entraîne une discrimination entre partenaires commerciaux.
- 63 En l'espèce, la Commission s'est référée, dans la décision attaquée, à l'arrêt du 17 mai 1994, *Corsica Ferries* (C-18/93, Rec. p. I-1783, dit «*Corsica Ferries II*»), dans lequel la Cour a dit pour droit que les dispositions des articles 90, paragraphe 1, et 86 du traité interdisent à une autorité nationale, en approuvant les tarifs arrêtés par une entreprise investie du droit exclusif d'offrir des services de pilotage obligatoire dans une partie substantielle du marché commun, d'amener celle-ci à appliquer des tarifs différents aux entreprises de transport maritime, selon que ces dernières effectuent des transports entre États membres ou entre des ports situés sur le territoire national, dans la mesure où le commerce entre États membres est affecté. La Commission a transposé cette analyse au domaine des aéroports, en concluant que le système de réduction pour les vols intérieurs en cause a pour effet direct de créer un désavantage pour les compagnies qui assurent des vols intracommunautaires en modifiant artificiellement les coûts de revient des entreprises, suivant qu'elles effectuent des liaisons intérieures ou internationales.
- 64 La Commission s'est également référée aux conclusions de l'avocat général Van Gerven dans l'affaire *Corsica Ferries II*, précitée, qui estimait que les services de pilotage étant identiques pour les navires en provenance d'un autre État membre ou d'un port national, la mise en œuvre de conditions tarifaires différentes pour les mêmes services constitue une application, à l'égard de partenaires commerciaux, de conditions inégales à des prestations équivalentes, laquelle est prohibée par l'article 86 du traité dès lors qu'elle inflige aux entreprises de transport maritime concernées un désavantage dans la concurrence.
- 65 Dans son recours, la République portugaise n'a pas contesté la transposition de cette analyse au cas de réduction des redevances d'atterrissage spécifiques aux

vols intérieurs par rapport aux vols internationaux, mais elle s'est donc bornée, pour contester l'existence d'une discrimination, à invoquer des arguments sur l'absence de discrimination selon la nationalité.

- 66 À cet égard, la Cour a explicitement jugé que doit être considérée comme constituant une restriction à la libre prestation des services de transport maritime une réglementation nationale qui, bien qu'applicable sans discrimination à tous les navires, qu'ils soient utilisés par des prestataires nationaux ou originaires d'autres États membres, établit une distinction selon que ces navires effectuent des transports internes ou des transports à destination des autres États membres et assure ainsi un avantage particulier au marché intérieur et aux transports internes de l'État membre en question (arrêt du 5 octobre 1994, Commission/France, C-381/93, Rec. p. I-5145, point 21). Or, il n'est guère contestable que ce type de mesures conduit également à conférer un avantage aux transporteurs qui assurent dans une plus grande proportion que d'autres des transports internes par rapport aux transports internationaux et entraîne ainsi un traitement inégal pour des prestations équivalentes affectant le jeu de la concurrence. En l'espèce, la discrimination résulte de l'application d'une tarification différente pour un même nombre d'atterrissages avec des aéronefs de type identique.
- 67 La République portugaise a cependant invoqué des arguments justifiant à ses yeux un tel traitement différencié des compagnies aériennes.
- 68 Les arguments relatifs à la justification de la réduction pour les liaisons avec les aéroports des Açores doivent être examinés en ce qui concerne les redevances payées lors des mouvements effectués dans les aéroports de Lisbonne, de Porto ou de Faro pour les vols à destination ou en provenance des Açores, puisque, si le dispositif de la décision attaquée ne vise pas les redevances appliquées dans les aéroports des Açores, il concerne en revanche, sans distinction, tous les rabais sur

les redevances d'atterrissage et les modulations de celles-ci selon l'origine du vol applicables à Lisbonne, à Porto et à Faro.

- 69 À cet égard, tant au cours de la procédure administrative que dans son recours, le gouvernement portugais a fait valoir que, pour des raisons politiques, sociales et économiques, le coût des liaisons aériennes avec les Açores doit être modéré, compte tenu notamment de l'absence d'alternative au transport aérien en raison de l'insularité.
- 70 Aux points 20 et 36 des motifs de la décision attaquée, la Commission a indiqué que, dans la mesure où elle excluait les aéroports des Açores du champ de sa décision en raison de l'absence, selon elle, d'effet suffisamment sensible sur le commerce entre États membres des redevances qui y sont appliquées, il n'était pas nécessaire de répondre à cet argument.
- 71 Il apparaît cependant que l'argument du gouvernement portugais s'applique aussi bien aux redevances perçues dans les aéroports des Açores qu'à celles exigibles pour les vols en provenance ou à destination des Açores dans les aéroports de Lisbonne, de Porto ou de Faro.
- 72 Il convient donc de constater que c'est à tort que la Commission a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de répondre à l'argument du gouvernement portugais au sujet des réductions en cause. Néanmoins, cette erreur ne saurait remettre en cause la légalité de la décision attaquée sur ce point.
- 73 En effet, ainsi qu'il résulte notamment du point 66 du présent arrêt et comme la Commission l'a indiqué dans la décision attaquée, l'application d'une tarification

différente pour un même nombre d'atterrissages constitue en elle-même un type de discrimination visé à l'article 86, second alinéa, sous c), du traité. Par conséquent, dès lors que toutes les conditions de l'article 86 sont réunies, d'éventuelles justifications à l'application d'un tel système ne peuvent le cas échéant être apportées que dans le cadre des dispositions de l'article 90, paragraphe 2, du traité. Selon ces dispositions, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie et l'éventuelle dérogation aux règles du traité ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

- 74 Toutefois, en l'espèce, ainsi que la Commission l'a relevé au point 41 des motifs de la décision attaquée, la République portugaise n'a pas invoqué l'exception prévue à l'article 90, paragraphe 2, du traité.
- 75 Dans ces conditions, la décision attaquée doit être confirmée dans la mesure où elle porte sur les réductions de redevances d'atterrissage liées au caractère intérieur des vols applicables aux aéroports de Lisbonne, de Porto et de Faro en ce qui concerne les vols en provenance ou à destination des Açores.
- 76 Pour ce qui concerne les liaisons intérieures autres que celles avec les Açores, la République portugaise soutient que les réductions liées au caractère intérieur des vols sont justifiées par la courte distance de ceux-ci et la nécessité de ne pas faire supporter à ces vols des coûts proportionnellement trop importants liés aux redevances d'atterrissage, qui rendraient leur coût total excessif compte tenu de la distance. La République portugaise se réfère à cet égard à l'objectif de cohésion économique et sociale fixé à l'article 3, sous j), du traité CE [devenu, après modification, article 3, sous k), CE].

- 77 La Commission rétorque que, si le facteur de distance devait être pris en compte, les vols internationaux de même distance que les vols intérieurs, tels ceux reliant le Portugal à Séville, à Madrid, à Malaga ou à Saint-Jacques-de-Compostelle, devraient bénéficier des mêmes réductions et elle fait valoir que, en tout état de cause, les redevances d'atterrissage sont calculées en fonction du poids des appareils et non de la distance.
- 78 Sans qu'il soit nécessaire d'examiner cette argumentation, il convient de relever que, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 73 et 74 du présent arrêt, la décision attaquée doit également être confirmée dans la mesure où elle porte sur les réductions des redevances d'atterrissage liées au caractère intérieur des vols applicables aux aéroports de Lisbonne, de Porto et de Faro et concernant les vols autres que ceux en provenance et à destination des Açores.
- 79 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 80 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 portugaise et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) La République portugaise est condamnée aux dépens.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 mars 2001.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

C. Gulmann