Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 13 janvier 2022 [1]

Affaire C-353/20

Skeyes
contre
Ryanair DAC, anciennement Ryanair Ltd

[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Transports aériens – Règlement (CE) nº 550/2004 – Fourniture de services de navigation aérienne – Prestataires de services – Exercice de prérogatives de puissance publique – Manquement à l'obligation de fourniture de ces services – Entrave à la libre prestation des services et à la liberté d'entreprise de l'usager – Protection juridictionnelle effective »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Skeyes, le prestataire exclusif de service du contrôle de la circulation et du trafic aérien civil belge, à la compagnie aérienne Ryanair au sujet d'une injonction adoptée par le tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgique) contre Skeyes ordonnant la réouverture de l'espace aérien belge à la suite d'une action collective du personnel de cette dernière.

2. La juridiction de renvoi interroge la Cour, notamment, sur l'interprétation de l'article 8 du règlement (CE) nº 550/2004, relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen [2]. Elle cherche à savoir si ce règlement vise à soustraire à un contrôle juridictionnel les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services incombant au prestataire en cause et si ledit règlement exclut, outre l'application des règles de concurrence, l'application d'autres règles du droit de l'Union, en particulier celles interdisant les entraves à la liberté d'entreprendre et à la libre prestation de services.

3. La présente affaire donnera l'occasion à la Cour d'interpréter, pour la première fois, le règlement nº 550/2004, qui s'inscrit dans le contexte des dispositions du règlement (CE) nº 549/2004, fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen [3]. Cependant, l'intérêt de cette affaire va au-delà du cadre strict du règlement nº 550/2004, puisque celle-ci soulève des

[1] Langue originale : le français.

[2] Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004 (JO 2004, L 96, p. 10).

[3] Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004 (JO 2004, L 96, p. 1).

questions afférentes tant à l'applicabilité de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») qu'à l'invocabilité de libertés économiques, à savoir la liberté d'entreprendre et la libre prestation de services à l'encontre d'un prestataire exclusif en matière de trafic aérien civil, jouissant de prérogatives de puissance publique.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement nº 549/2004

4. Les considérants 1, 3, 7 et 10 du règlement nº 549/2004 énoncent :

« (1) La réalisation de la politique commune des transports exige un système de transport aérien performant qui permette le fonctionnement sûr et régulier des services de transport aérien et qui facilite donc la libre circulation des marchandises, des personnes et des services.

[...]

(3) Le bon fonctionnement du système de transport aérien requiert un niveau uniforme élevé de sécurité dans les services de navigation aérienne permettant une utilisation optimale de l'espace aérien européen, ainsi qu'un niveau uniforme élevé de sécurité du trafic aérien, en conformité avec la mission d'intérêt général des services de navigation aérienne, y compris les obligations de service public. Il devrait donc correspondre au niveau le plus élevé de responsabilité et de compétence.

[...]

(7) L'espace aérien constitue une ressource limitée, dont l'utilisation optimale et efficace n'est possible que si les besoins de tous les usagers sont pris en compte et, chaque fois que de besoin, représentés tout au long du processus de mise en place du ciel unique européen ainsi que de la prise de décision et de la mise en œuvre, en ce compris le comité du ciel unique.

[...]

(10) Les services de la navigation aérienne, notamment les services de la circulation aérienne, qui peuvent être comparés à une autorité publique nécessitent une séparation fonctionnelle ou structurelle et sont organisés selon des formes juridiques très différentes d'un État membre à l'autre. »

5. L'article 1er de ce règlement, intitulé « Objectif et champ d'application », prévoit, à son paragraphe 1 :

« L'initiative "ciel unique européen" a pour objectif de renforcer les normes de sécurité actuelles et l'efficacité globale de la circulation aérienne générale en Europe, d'optimiser la capacité en répondant aux besoins de tous les usagers de l'espace aérien et de réduire au maximum les retards. [...] »

6. L'article 2 dudit règlement, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement et des mesures visées à l'article 3, on entend par :

[...]

(4) "services de navigation aérienne" : les services de la circulation aérienne, les services de communication, de navigation et de surveillance, les services météorologiques destinés à la navigation aérienne et les services d'information aéronautique ;

(5) "prestataire de services de navigation aérienne" : toute entité publique ou privée fournissant des services de navigation aérienne pour la circulation aérienne générale ;

[...]

(8) "usagers de l'espace aérien" : tous les aéronefs exploités selon les règles de la circulation aérienne générale ;

[...] »

2. Le règlement nº 550/2004

7. Les considérants 3 à 6, 8, 10 et 13 du règlement nº 550/2004 énoncent :

« (3) Le [règlement nº 549/2004] établit le cadre de la création du ciel unique européen.

(4) La création du ciel unique européen exige des mesures visant à assurer une fourniture sûre et efficace de services de navigation aérienne compatibles avec l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien prévues par le règlement (CE) nº 551/2004 du Parlement européen et du Conseil[,] du 10 mars 2004[,] relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen ("règlement sur l'espace aérien") [4]. Il importe d'établir un cadre harmonisé pour la fourniture de tels services afin de répondre de manière adéquate à la demande des usagers de l'espace aérien et d'assurer un fonctionnement sûr et performant de la circulation aérienne.

(5) La fourniture de services de navigation aérienne, envisagée dans le présent règlement, se rattache à l'exercice de prérogatives de puissance publique, qui ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité.

(6) Les États membres sont chargés de s'assurer que des services de navigation aérienne sûrs et efficaces sont fournis et de contrôler si les prestataires de services de navigation aérienne respectent les exigences communes établies au niveau communautaire.

[...]

(8) Le bon fonctionnement du système de transport aérien exige également l'application de normes de sécurité uniformes et strictes par les prestataires de services de navigation aérienne.

4 JO 2004, L 96, p. 20.

[...]

(10) Tout en garantissant la continuité de la fourniture de services, il y a lieu d'instituer un régime commun de certification des prestataires de services de navigation aérienne, permettant de préciser les droits et obligations desdits prestataires et de contrôler régulièrement le respect de ces exigences.

[...]

(13) La fourniture des services de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que des services d'information aéronautique, devrait être organisée aux conditions du marché, tout en tenant compte des caractéristiques particulières de ces services et en maintenant un niveau élevé de sécurité. »

8. L'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 550/2004 dispose :

« Les autorités de surveillance nationales, visées à l'article 4 du [règlement nº 549/2004], assurent un contrôle adéquat de l'application du présent règlement, notamment en ce qui concerne l'exploitation sûre et efficace de la part des prestataires de services de navigation aérienne qui fournissent des services dans l'espace aérien relevant de la responsabilité de l'État membre qui a désigné ou établi l'autorité concernée. »

9. Aux termes de l'article 6 du règlement nº 550/2004, intitulé « Exigences communes » :

« Des exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne sont définies conformément à la procédure visée à l'article 5, paragraphe 3, du [règlement nº 549/2004]. Les exigences communes portent au moins sur les éléments suivants,

– compétence et aptitude technique et opérationnelle,

– systèmes et procédés de gestion de la sécurité et de la qualité,

– système de comptes rendus,

– qualité des services,

– solidité financière,

– responsabilité et couverture des risques,

– propriété et structure organisationnelle, notamment la prévention de conflits d'intérêt,

– ressources humaines, notamment des plans de recrutement adéquats,

– sûreté. »

10. L'article 7, paragraphe 7, du règlement nº 550/2004 dispose :

« Les autorités de surveillance nationales contrôlent le respect des exigences communes et des conditions liées à l'octroi des certificats. Les contrôles pratiqués sont exposés en détail dans les

rapports annuels présentés par les États membres conformément à l'article 12, paragraphe 1, du [règlement nº 549/2004]. Si une autorité de surveillance nationale découvre que le détenteur d'un certificat ne satisfait plus à ces exigences ou conditions, elle prend des mesures appropriées tout en assurant la continuité des services. Ces mesures peuvent comprendre la révocation du certificat. »

11. L'article 8 du règlement nº 550/2004, intitulé « Désignation des prestataires de services de la circulation aérienne », prévoit :

« 1. Les États membres garantissent la fourniture des services de la circulation aérienne en exclusivité dans des blocs d'espace aérien spécifiques appartenant à l'espace aérien relevant de leur responsabilité. À cet effet, les États membres désignent un prestataire de services de la circulation aérienne détenteur d'un certificat valable dans la Communauté.

2. Les États membres définissent les droits et obligations des prestataires de services désignés. Ces obligations peuvent inclure des conditions relatives à la fourniture en temps voulu d'informations pertinentes permettant d'identifier tous les mouvements d'aéronefs dans l'espace aérien relevant de leur responsabilité.

3. Les États membres ont un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le choix d'un prestataire de services, à condition que ce dernier satisfasse aux exigences et aux conditions prévues aux articles 6 et 7.

[...] »

3. Le règlement (CE) nº 1008/2008

12. L'article 2, point 14, du règlement (CE) nº 1008/2008 [5] dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

14) "droit de trafic" : le droit d'exploiter un service aérien entre deux aéroports communautaires ».

13. L'article 3 de ce règlement, intitulé « Licence d'exploitation », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Aucune entreprise établie dans la Communauté n'est autorisée à effectuer, à titre onéreux et/ou en vertu d'une location, des transports aériens de passagers, de courrier et/ou de fret, à moins que la licence d'exploitation appropriée ne lui ait été délivrée.

Toute entreprise satisfaisant aux exigences fixées dans le présent chapitre peut obtenir une licence d'exploitation. »

[5] Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3).

14. L'article 15, paragraphe 1, dudit règlement énonce :

« Les transporteurs aériens communautaires sont autorisés à exploiter des services aériens intracommunautaires. »

15. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, du même règlement :

« L'exercice des droits de trafic est soumis aux règles d'exploitation communautaires, nationales, régionales et locales publiées en ce qui concerne la sécurité, la sûreté, la protection de l'environnement et l'attribution des créneaux horaires. »

B. Le droit belge

16. L'article 1er, paragraphes 1 et 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, tel que modifié par la loi du 16 décembre 2015 (ci-après « la loi sur les entreprises publiques »), prévoit :

« 1. Chaque organisme d'intérêt public qui doit disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné, peut, après adaptation par la loi de son statut organique aux dispositions du présent titre, obtenir une telle autonomie par la conclusion d'un contrat de gestion avec l'État aux conditions de la présente loi.

[...]

4. Les organismes classés parmi les entreprises publiques autonomes sont :

[...]

4° Skeyes ».

17. L'article 170 de la loi sur les entreprises publiques dispose :

« Skeyes a pour objet :

1° d'assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable en vertu de la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 [6], notamment son annexe 2, approuvée par la loi du 30 avril 1947, ou en vertu de tout autre accord international ;

2° d'assurer à l'aéroport de Bruxelles-National le contrôle des mouvements des aéronefs en approche, à l'atterrissage, au décollage et sur les pistes et les voies de circulation, ainsi que le guidage des aéronefs sur les aires de trafic, et de continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics régionaux conformément à l'accord de coopération conclu le 30 novembre 1989 avec les Régions ;

3° de fournir aux services de police et d'inspection aéronautique et aéroportuaire des informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci ;

6 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 15, p. 295.

4° de fournir des informations météorologiques pour la navigation aérienne, ainsi que des services de télécommunications ou autres services liés aux activités visées aux 1° ou 2°. »

18. Aux termes de l'article 171 de la loi sur les entreprises publiques :

« Les activités visées à l'article 170, 1° à 3°, constituent des missions de service public. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

19. L'entreprise publique autonome belge Skeyes a été désignée par le Royaume de Belgique comme prestataire exclusif de services de trafic aérien civil belge, conformément à l'article 8 du règlement n° 550/2004. En tant que contrôleur de l'espace aérien belge, sa mission consiste à assurer la fourniture de services de navigation aérienne dans cet espace.

20. Cette entreprise a, par le passé, connu des épisodes de tensions sociales. En particulier, à la suite d'actions collectives d'un certain nombre de contrôleurs aériens, Skeyes a été amenée, à plusieurs reprises au cours de la période comprise entre les mois de février et de mai 2019, à fermer l'espace aérien belge en raison d'une insuffisance de personnel disponible. Dans ce contexte, Skeyes a adopté des mesures dites de « zero rate », impliquant qu'aucun décollage, atterrissage ou transit ne soit permis dans cet espace.

21. À la suite d'une fermeture de l'espace aérien belge le 16 mai 2019, du fait de l'absence de nombreux contrôleurs aériens à leur poste, la compagnie aérienne Ryanair, qui opère en Belgique à partir des aéroports de Charleroi (Belgique) et de Bruxelles (Belgique), a déposé une requête en extrême urgence devant le tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi, la juridiction de renvoi, afin d'enjoindre à Skeyes d'assurer une opération normale du trafic aérien.

22. La juridiction de renvoi a fait droit à la demande de Ryanair par une ordonnance du même jour, sous peine, pour Skeyes, d'une astreinte d'un montant de 250 000 euros pour chaque heure où l'espace aérien resterait fermé. Les effets de cette ordonnance étaient limités à la période courant du 16 au 24 mai 2019. Étant donné que Ryanair a reçu ladite ordonnance le 16 mai 2019, à 15 h 38, heure à laquelle le trafic aérien était rouvert, et qu'aucune nouvelle perturbation n'a eu lieu jusqu'au 24 mai 2019, la même ordonnance a cessé de produire ces effets juridiques sans que les astreintes aient été mises en œuvre.

23. Skeyes a formé une demande en tierce opposition à cette ordonnance auprès de la juridiction de renvoi, en soulevant l'incompétence de cette dernière pour connaître de la requête de Ryanair. À cet égard, Skeyes a fait valoir, à titre principal, que cette juridiction n'était pas compétente pour connaître de la demande relative à sa fonction de contrôleur de l'espace aérien belge. En effet, Ryanair ne serait titulaire d'aucun droit subjectif lui permettant d'introduire une telle demande, dans la mesure où la régulation de l'espace aérien belge ressortirait du seul pouvoir de Skeyes. À titre subsidiaire, elle soutient qu'elle ne pouvait, en sa qualité de société de droit public, relever de la compétence de ladite juridiction, qui est un tribunal de l'entreprise.

24. Selon la décision de renvoi, le droit belge prévoit que les décisions administratives échappent, en principe, à la juridiction des tribunaux ordinaires. Celles-ci relèvent de la juridiction du Conseil d'État (Belgique), qui statue sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes unilatéraux des autorités administratives. Toutefois, le pouvoir judiciaire serait

compétent pour prévenir ou réparer toute atteinte portée fautivement à un droit subjectif par une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. L'existence d'un pouvoir d'appréciation dans le chef d'une telle autorité n'exclurait donc pas que les juridictions ordinaires soient compétentes, à condition que l'action tende au rétablissement de droits subjectifs.

25. Nourrissant des doutes sur les limites éventuelles du pouvoir discrétionnaire accordé aux prestataires de services de trafic aérien par le règlement n° 550/2004, le tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le [r]èglement n° 550/2004, et en particulier son article 8, doit-il être interprété dans ce sens qu'il autorise les États membres à soustraire au contrôle des juridictions de cet État membre, les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services par le prestataire de services de la circulation aérienne, ou les dispositions [de ce règlement] doivent-elles être interprétées dans le sens qu'elles obligent les États membres à organiser un recours efficace contre les manquements allégués compte tenu de la nature des services à fournir ?

2) Le règlement n° 550/2004, en précisant que : "La prestation de services de trafic aérien, telle qu'envisagée par le présent règlement, est liée à l'exercice des pouvoirs d'une autorité publique, qui ne sont pas de nature économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité", doit-il être interprété comme excluant non seulement les règles de la concurrence proprement dite, mais également toutes autres règles applicables aux entreprises publiques actives sur un marché de biens et de services, qui ont un effet indirect sur la concurrence, telles celles interdisant les entraves mises à la liberté d'entreprendre et de prestation de services ? »

26. Des observations écrites ont été déposées par Skeyes, Ryanair, les gouvernements belge, espagnol et polonais ainsi que par la Commission européenne. À l'exception du gouvernement espagnol, ces parties se sont, en outre, exprimées lors de l'audience qui s'est tenue le 20 octobre 2021.

IV. Analyse

A. Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

27. Le gouvernement belge soulève, à titre principal, l'irrecevabilité des deux questions préjudicielles adressées à la Cour par la juridiction de renvoi. En ce qui concerne la première question préjudicielle, ce gouvernement fait valoir, en premier lieu, que cette juridiction se contente de reproduire la position de Skeyes et omet d'identifier les dispositions nationales pertinentes. En second lieu, la première question préjudicielle serait également irrecevable au motif que ladite juridiction n'indiquerait pas en quoi la réponse à cette question lui permettrait de trancher le litige dont il est saisi. S'agissant de la seconde question, le gouvernement belge soutient, d'une part, que celle-ci est rédigée dans des termes trop généraux, ne permettant pas de formuler des observations écrites, et d'autre part, que cette question ne respecte pas les exigences de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour.

28. J'estime qu'il y a lieu d'écarter ces arguments. Il résulte, en effet, d'une jurisprudence constante de la Cour qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des

particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. Il s'ensuit que les questions posées par les juridictions nationales bénéficient d'une présomption de pertinence et que le refus de la Cour de statuer sur ces questions n'est possible que s'il apparaît que l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, si le problème est de nature hypothétique ou encore si la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile auxdites questions [7].

29. Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence, l'interprétation sollicitée par la juridiction de renvoi de la réglementation de l'Union, et notamment des dispositions du règlement nº 550/2004, étant en rapport direct avec l'objet du litige au principal, le problème posé par ce litige étant non pas hypothétique, mais réel, et la Cour disposant des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions posées.

30. Dans ces conditions, j'estime que les questions préjudicielles posées sont recevables.

B. Sur la première question préjudicielle

31. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si le règlement nº 550/2004, et notamment son article 8, doit être interprété en ce sens qu'un transporteur aérien peut former, devant les juridictions nationales, un recours contre le prestataire de services de navigation aérienne [8], en vue de soumettre au contrôle juridictionnel les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services incombant à ce dernier.

32. Je relève d'emblée que le règlement nº 550/2004 s'inscrit dans le contexte des dispositions du règlement nº 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen [9]. Je considère ainsi que l'analyse qui suit ne doit pas se limiter uniquement au règlement nº 550/2004, mais qu'il est nécessaire de prendre en considération également tant le règlement nº 549/2004 que le règlement nº 1008/2008, qui établit les règles communes pour l'exploitation de services aériens au sein de l'Union européenne.

33. Afin d'apporter une réponse utile à la juridiction de renvoi, il convient, tout d'abord, d'examiner si les règlements précités confèrent des droits aux transporteurs aériens – une question sur laquelle les parties ont exprimé des positions divergentes – (1) et de se pencher, ensuite, sur la question de savoir si l'existence éventuelle de tels droits confère aux transporteurs aériens la possibilité d'introduire un recours à l'encontre d'une décision de fermeture de l'espace aérien telle que celle adoptée par Skeyes (2).

1. Les droits des transporteurs aériens et les obligations qui incombent aux prestataires de services de navigation aérienne dans le cadre du ciel unique européen

34. Il convient de rappeler que les transporteurs aériens effectuant des transports sur le territoire de l'Union opèrent sur la base de licences délivrées par les États membres en vertu du règlement nº 1008/2008.

7 Arrêt du 19 décembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, points 55 et 56 ainsi que jurisprudence citée).

8 Les termes « circulation aérienne » et « navigation aérienne » sont utilisés de manière interchangeable dans les présentes conclusions.

9 Voir considérants 3 et 4 du règlement nº 550/2004.

35. En particulier, l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ce règlement prévoit qu'une entreprise satisfaisant aux exigences énoncées au chapitre II dudit règlement a le droit d'obtenir une licence d'exploitation, ce qui constitue une condition préalable à l'exercice d'une activité dans le domaine du transport aérien.

36. L'article 15, paragraphe 1, du règlement nº 1008/2008 consacre la liberté de prestation des services de transports aériens, dans la mesure où cette disposition prévoit qu'un transporteur aérien – titulaire d'une licence valable – est autorisé à effectuer des transports aériens intracommunautaires.

37. Il s'ensuit que le droit d'un opérateur qui remplit les conditions énoncées par le règlement nº 1008/2008 pour obtenir une licence, aussi bien que le droit d'exercer les activités couvertes par cette licence après l'avoir obtenue constituent des droits garantis par le droit de l'Union.

38. Je note par ailleurs que, indépendamment des droits conférés par le droit dérivé de l'Union, les transporteurs aériens bénéficient des droits et des libertés conférés par le droit primaire de l'Union, notamment la liberté d'entreprendre et la libre prestation de services en vertu de l'article 16 de la Charte et de l'article 56 TFUE.

39. Les prestataires de services de navigation aérienne, quant à eux, sont désignés par les États membres conformément au droit de l'Union. Ainsi, les compétences attribuées à ces prestataires, qu'ils exercent en qualité de titulaires de prérogatives de puissance publique, découlent des dispositions adoptées par un État membre en vue de mettre en œuvre l'article 8 du règlement nº 550/2004.

40. Partant, les prestataires de services de navigation aérienne sont tenus de remplir certaines obligations dans le cadre des missions qui leur sont conférées, parmi lesquelles figure celle d'assurer la continuité des services de contrôle de la circulation aérienne. À cet égard, il convient de rappeler que la continuité des services de contrôle de la circulation aérienne figure parmi les objectifs du droit de l'Union en vertu de l'article 1er du règlement nº 550/2004, lu conjointement avec l'article 7, paragraphe 7, de ce règlement [10].

41. Plus précisément, parmi les objectifs principaux du « ciel unique européen » figure celui de la fourniture sûre et efficace de services de navigation aérienne afin de répondre de manière adéquate « aux besoins de tous les usagers de l'espace aérien » [11]. Je relève, à cet égard, que l'article 2, point 8, du règlement nº 549/2004 identifie les « usagers de l'espace aérien » comme « tous les aéronefs exploités selon les règles de la circulation aérienne générale ».

42. Il convient donc de noter que la possibilité pour un transporteur aérien d'exercer les droits et les libertés qui lui sont conférés en vertu du droit primaire et du droit dérivé de l'Union est subordonnée à l'accomplissement par les prestataires de services de navigation aérienne des missions qui leur incombent, au premier rang desquelles figure la continuité de la fourniture de services de navigation aérienne.

43. Néanmoins, l'objectif de la continuité des services de contrôle de la circulation aérienne, en l'occurrence, présente un lien étroit avec celui de la sécurité aérienne. Ainsi, si les transporteurs aériens disposent de droits concrets, ceux-ci sont soumis aux règles du droit de l'Union relatives à la sécurité. Cela est d'ailleurs confirmé par les dispositions du règlement nº 1008/2008, dans la

[10] Voir également considérant 10 du règlement nº 550/2004.

[11] Voir article 1er et considérant 7 du règlement nº 549/2004, ainsi que considérants 4 et 6 du règlement nº 550/2004.

mesure où la liberté de prestation de services de transport aérien au sein de l'Union, prévue à l'article 15 de ce règlement, est conditionnée par l'article 19, paragraphe 1, dudit règlement, aux termes duquel l'exercice de cette liberté est soumis aux règles d'exploitation de l'Union en ce qui concerne la sécurité. L'objectif de sécurité aérienne est d'ailleurs également au cœur des règlements n[os] 549/2004 [12] et 550/2004 [13].

44. Il s'ensuit que l'obligation de fourniture de services de navigation aérienne de la part des prestataires chargés de cette mission n'est pas absolue et inconditionnelle, mais que les activités d'un prestataire désigné peuvent être suspendues, et cela uniquement pour des raisons objectives, au premier rang desquelles figure, parmi d'autres, la sécurité aérienne. Dans un tel cas, lorsque ce prestataire est contraint, par exemple, d'appliquer une mesure « zero rate » et de fermer effectivement l'espace aérien aux transporteurs aériens, il pourrait être envisagé qu'il ne lui soit plus possible d'exercer les activités couvertes par sa licence.

45. Il convient pour autant de souligner que la notion de « sécurité aérienne » ne peut être conceptuellement définie que par référence à des éléments objectifs, à savoir des événements qui échappent au contrôle du prestataire en question (tels que, par exemple, des conditions météorologiques défavorables, une éruption volcanique, un acte terroriste ou une guerre) ou qui sont liés à la réalisation de l'objectif de sécurité aérienne lui-même (par exemple, l'adaptation des systèmes de contrôle du trafic aérien ou la construction de nouvelles tours de contrôle ou d'autres installations permettant de renforcer la sécurité aérienne). Il s'ensuit que, en principe, la sécurité aérienne ne pourrait être invoquée par un prestataire de services de navigation aérienne pour l'adoption d'une mesure « zero rate », lorsque la fermeture de l'espace aérien a été dictée par des raisons « internes » – telles que, par exemple, des raisons organisationnelles ayant entraîné une pénurie de contrôleurs aériens – qui sont exclusivement imputables audit prestataire. En tout état de cause, comme expliqué au point 77 des présentes conclusions, la décision d'un prestataire de services de navigation aérienne de procéder à la fermeture de l'espace aérien doit pouvoir faire l'objet du contrôle juridictionnel même lorsque celui-ci invoque des raisons liées à la sécurité aérienne.

2. Le droit à un recours effectif des transporteurs aériens à l'encontre des prestataires de services de navigation aérienne

46. En ce qui concerne le premier volet de la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la question de savoir si l'article 8 du règlement n° 550/2004 doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres de soustraire au contrôle juridictionnel les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services de navigation aérienne par les prestataires désignés.

47. Je rappelle, ainsi qu'il ressort de son intitulé, que cet article porte sur la désignation des prestataires de services de la navigation aérienne par les États membres, tout en précisant, à son paragraphe 2, que ce sont ces derniers qui définissent les droits et les obligations des prestataires de services désignés. Je rappelle également que ledit article constitue la base juridique de la désignation par le Royaume de Belgique de Skeyes comme le prestataire exclusif de services de trafic aérien civil belge.

[12] Voir article 1[er], paragraphe 1, et considérant 3 du règlement n° 549/2004.

[13] Voir article 6, ainsi que considérants 8 et 13 du règlement n° 550/2004.

48. À cet égard, il convient de préciser que la question qui nous a été adressée par la juridiction de renvoi ne concerne ni l'appréciation de la désignation de Skeyes comme prestataire de services de navigation aérienne en tant que telle, ni le contrôle par le Royaume de Belgique de la manière dont Skeyes s'acquitte de sa mission. En effet, la première question préjudicielle porte uniquement sur la possibilité de soustraire au contrôle juridictionnel les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services par le prestataire de services de navigation aérienne.

49. Or, l'article 8 du règlement nº 550/2004 ne contient aucune disposition qui imposerait ou autoriserait les États membres à soustraire au contrôle des juridictions nationales les litiges opposant un prestataire de services de navigation aérienne aux usagers de l'espace aérien. En effet, cet article est sans rapport avec le contrôle par les juridictions des États membres des prestataires de services de navigation aérienne et ne confère ainsi aucune « immunité juridictionnelle » à ces derniers.

50. Je considère ainsi, au vu de ce qui précède, que l'article 8 du règlement nº 550/2004 doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas les États membres à soustraire au contrôle des juridictions nationales les manquements allégués du prestataire de services de navigation aérienne à son obligation de fourniture de services. Je note par ailleurs que, en tant qu'exception au principe du contrôle juridictionnel, une « immunité juridictionnelle » ne pourrait être invoquée que dans la mesure où celle-ci serait expressément prévue, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

51. En ce qui concerne le second volet de la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir, de manière plus générale, si le règlement nº 550/2004 doit être interprété en ce sens que les transporteurs aériens doivent disposer d'un droit de recours en vue de contester les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services de navigation aérienne incombant au prestataire désigné.

52. À cet égard, Ryanair ainsi que les gouvernements espagnol et polonais font valoir qu'il convient de répondre à cette question par l'affirmative. À l'opposé, la défenderesse, le gouvernement belge et la Commission sont d'un avis contraire.

53. Ryanair estime que, si le règlement nº 550/2004 ne contient aucune disposition relative au contrôle par les juridictions des États membres des prestataires de services de navigation aérienne, ce silence ne saurait être interprété comme offrant une immunité juridictionnelle à ces prestataires, qui restent soumis aux exigences du droit de l'Union. En effet, en application de l'article 19 TUE et de l'article 47 de la Charte, ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour relative au principe de protection juridictionnelle effective [14], il appartiendrait, en l'occurrence, au Royaume de Belgique de prévoir la possibilité d'un recours juridictionnel pour les transporteurs aériens contre lesdits prestataires, en cas de manquement à leurs obligations, au regard du droit de l'Union.

54. Le gouvernement polonais soutient que l'article 8 du règlement nº 550/2004, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte, doit être interprété comme garantissant aux transporteurs aériens un droit de recours effectif pour demander la cessation des perturbations causées par le prestataire de services de navigation aérienne, quand celles-ci sont causées par des raisons qui lui sont exclusivement imputables.

[14] Ryanair se réfère aux points 37 à 39 de l'arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

55. De son côté, le gouvernement espagnol considère que, si les manquements allégués d'un prestataire de services de navigation aérienne dans le cadre de la mission qu'il exerce étaient soustraits au contrôle juridictionnel, la limitation du droit d'un usager de l'espace aérien, tel que Ryanair, d'exercer ses activités dans le cadre de la libre prestation de services, qui découlerait d'une décision administrative portant atteinte à ses intérêts, s'analyserait en une atteinte à son droit à un recours effectif.

56. À l'opposé, la Commission estime, en premier lieu, qu'aucune disposition du règlement nº 550/2004 ne confère des droits directs aux transporteurs aériens vis-à-vis des prestataires de services de navigation aérienne. L'absence de telles dispositions serait justifiée eu égard à l'objectif primordial de sécurité aérienne, poursuivi par ce règlement, qui serait incompatible avec un éventuel contrôle juridictionnel de décisions de ces prestataires. Elle allègue, en second lieu, que, en cas d'éventuels manquements dans l'exercice de leurs fonctions par les prestataires désignés, il revient aux autorités compétentes de l'État membre concerné qui surveillent l'exercice de ces fonctions par ces prestataires de prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces défaillances.

57. Tout en souscrivant à l'analyse de la Commission, Skeyes et le gouvernement belge soutiennent que les usagers de l'espace aérien pourraient se prévaloir du droit à la protection juridictionnelle effective, conformément à l'article 47 de la Charte, uniquement en cas de violation d'un droit ou d'une liberté garantis par le droit de l'Union. Or, selon eux, les règlements nºs 549/2004 et 550/2004 ne confèrent aucun droit subjectif à Ryanair. Plus précisément, ces règlements ne prévoiraient ni une obligation de fourniture de services à charge des prestataires de services de navigation aérienne, ni un droit à une fourniture de services en faveur des usagers de l'espace aérien.

58. À cet égard, Skeyes et le gouvernement belge estiment que la nature discrétionnaire de ce pouvoir aurait des conséquences sur le type de mesures qu'un tribunal pourrait être amené à prendre à l'encontre du prestataire de services de navigation aérienne, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. Selon ces deux parties, ce principe pourrait s'opposer à ce que le juge national adopte des mesures qui relèvent du pouvoir discrétionnaire de ce prestataire, en lieu et place de ce dernier [15]. Par ailleurs, Skeyes et le gouvernement belge estiment que, nonobstant l'absence de droits garantis par le droit de l'Union au profit de Ryanair dans la présente affaire, il existerait en droit belge, en pratique, plusieurs moyens permettant d'assurer le contrôle juridictionnel des actes de Skeyes [16].

59. Je considère que le règlement nº 550/2004 doit être interprété en ce sens que les transporteurs aériens doivent disposer d'un droit de recours contre une décision telle que celle adoptée par Skeyes, en vue de contester les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services de navigation aérienne incombant à ce prestataire.

60. En effet, en premier lieu, il convient de rappeler que l'article 47 de la Charte énonce, à son premier alinéa, que toute personne, dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, a droit à un recours effectif, dans les conditions prévues à cet article. À ce droit

[15] Voir points 23 et 24 des présentes conclusions.

[16] Ainsi, le droit commun de la responsabilité extracontractuelle ou les modes habituels de contrôle juridictionnel des actes d'une personne morale de droit public par les tribunaux administratifs seraient susceptibles de permettre un contrôle effectif des actes d'une autorité administrative telle que Skeyes.

correspond l'obligation faite aux États membres, figurant à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

61. En vertu également d'une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 [17]. Il incombe à cet égard aux juridictions des États membres, par application du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union [18].

62. Quant aux voies de recours que doivent prévoir les États membres, si le traité FUE a institué un certain nombre d'actions directes qui peuvent être exercées, le cas échéant, par des personnes physiques et morales devant le juge de l'Union, ni le traité FUE ni l'article 19 TUE n'ont entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit de l'Union, des voies de droit autres que celles établies par le droit national [19].

63. Ainsi, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union [20]. Il n'en irait autrement que s'il ressortait de l'économie de l'ordre juridique national en cause qu'il n'existe aucune voie de recours permettant, ne fût-ce que de manière incidente, d'assurer le respect des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, ou encore si la seule voie d'accès à un juge était pour les justiciables de se voir contraints d'enfreindre le droit [21].

64. À cet égard, les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice de ces droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) [22].

65. En ce qui concerne plus précisément la question des mesures provisoires, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, le juge national saisi d'un litige régi par le droit de l'Union doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit de l'Union [23].

66. Il convient d'emblée de préciser que, contrairement à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Unibet [24], qui a été invoqué notamment par Ryanair dans ses observations écrites, la question qui se pose dans la présente affaire n'est pas celle de la « création » d'un nouveau moyen de recours

17 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 37 et jurisprudence citée).

18 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 38 et jurisprudence citée).

19 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 40 et jurisprudence citée).

20 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 42 et jurisprudence citée).

21 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 41 et jurisprudence citée).

22 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 43 et jurisprudence citée).

23 Voir arrêt du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, point 67 et jurisprudence citée).

24 Arrêt du 13 mars 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163).

(autonome) qui ne serait pas prévu par le droit interne, mais plutôt celle de savoir si Ryanair peut introduire une requête en extrême urgence sur la base d'un moyen de recours préexistant en droit national.

67. En effet, comme je l'ai relevé au point 24 des présentes conclusions, l'affaire au principal s'inscrit dans le contexte particulier de la répartition des compétences entre les juridictions administratives et civiles belges en ce qui concerne les actions intentées par des justiciables à l'encontre des autorités administratives ou des entreprises publiques auxquelles l'État belge a conféré des prérogatives de puissance publique lorsque sont impliqués des « droits subjectifs » des justiciables en question.

68. Il y a lieu de préciser, à cet égard, qu'il ressort de la décision de renvoi que, si Ryanair a eu la possibilité d'introduire un recours devant les juridictions nationales, sont toutefois remises en cause tant la nature de ce recours (à savoir si celui-ci est uniquement limité à un recours en responsabilité extracontractuelle devant une juridiction administrative ou comprend également une action en extrême urgence) que la compétence de la juridiction de renvoi de connaître de ce recours, eu égard à l'incertitude quant à la qualité de Ryanair d'introduire ledit recours.

69. Or, comme je l'ai mentionné au point 63 des présentes conclusions, en vertu d'une jurisprudence constante, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes pour traiter les recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ainsi que pour définir les modalités procédurales s'y rapportant. Ainsi, la répartition de compétence entre les tribunaux belges pour connaître d'une telle demande n'est pas une question qui relève du droit de l'Union. En effet, si, en vertu du droit belge et des règles procédurales applicables, une autre instance juridictionnelle avait pu être compétente pour connaître de la demande de Skeyes de manière efficace – c'est-à-dire sur la base d'une requête d'urgence –, il appartient à l'ordre juridique interne de le déterminer [25].

70. Je note, en deuxième lieu, que l'argumentation de Skeyes et du gouvernement belge se fonde sur la prémisse selon laquelle admettre qu'une voie de recours telle que celle qui a été exercée au principal puisse être exercée reviendrait à reconnaître que le pouvoir judiciaire puisse se substituer à l'administration en exerçant lui-même le pouvoir discrétionnaire en question.

71. Selon moi, cet argument ne saurait prospérer.

72. En effet, il ne s'agirait pas, en l'espèce, pour le pouvoir judiciaire de remettre en cause le pouvoir discrétionnaire des prestataires de services de navigation aérienne ni de se substituer à l'administration en exerçant lui-même le pouvoir discrétionnaire en question, mais pour le juge national de « contrôler » une décision (bien spécifique) adoptée par l'administration qui risquerait de porter atteinte aux transporteurs aériens ainsi qu'à leurs usagers. Ainsi, comme expliqué ci-après, je suis d'avis que ce type d'appréciation doit pouvoir être réalisé par le juge national sous peine de priver les transporteurs aériens comme Ryanair d'un recours juridictionnel effectif, au sens de l'article 47 de la Charte.

[25] Je tiens à préciser que, si le critère déterminant pour établir la compétence de la juridiction de renvoi se limite à celui de l'existence de droits subjectifs, l'analyse présentée aux points 34 à 45 des présentes conclusions indique que les transporteurs aériens, à l'image de Ryanair, devraient en principe être considérés comme étant titulaires de tels « droits subjectifs ».

73. Par ailleurs, comme je l'ai souligné aux points 39 et 40 des présentes conclusions, je considère que les règlements n[os] 550/2004 et 549/2004 visent précisément à répondre aux besoins des usagers de l'espace aérien. Ainsi, les manquements allégués d'un prestataire de services de navigation aérienne dans le cadre de sa mission ne sauraient être soustraits au contrôle juridictionnel, sous peine de porter atteinte à l'objet même de ces règlements.

74. En troisième lieu, en ce qui concerne l'argument lié à la sécurité soulevé par la Commission, il convient de rappeler que l'obligation de fourniture de services de navigation aérienne n'est pas absolue, de sorte que les activités d'un prestataire désigné peuvent être suspendues pour des raisons objectives, au premier rang desquelles figure la sécurité [26]. Cependant, comme le souligne à juste titre le gouvernement polonais, cela ne saurait se traduire par l'exclusion systématique de la possibilité pour les transporteurs aériens de demander le contrôle juridictionnel des décisions de ce prestataire en toutes circonstances.

75. Par ailleurs, permettre à un prestataire de services de navigation aérienne de limiter à sa discrétion le trafic aérien en invoquant des motifs de sécurité sans que ces derniers puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel serait, par définition, contraire aux objectifs du ciel unique européen et limiterait les droits et les libertés fondamentales, tant des transporteurs aériens que des citoyens de l'Union. Je considère ainsi que, malgré son importance primordiale dans le cadre du fonctionnement du ciel unique européen, l'objectif de sécurité aérienne n'est pas un concept isolé mais doit être interprété à la lumière non seulement des autres objectifs fondamentaux de ce dernier, mais aussi plus généralement des autres libertés fondamentales (telles que la libre prestation de services, la libre circulation des marchandises et la libre circulation des personnes dans le cadre de l'espace Schengen). Quelle serait, en effet, la portée du ciel unique européen si chaque État membre pouvait de façon discrétionnaire procéder à la fermeture de son espace aérien ?

76. Par ailleurs, je ne vois pas comment le fait de reconnaître l'existence d'un contrôle juridictionnel – même sous la forme d'une action en extrême urgence – risquerait de porter atteinte à, voire compromettre, la sécurité aérienne. À cet égard, je considère que la question de savoir si un prestataire de services de navigation aérienne peut se prévaloir de justifications liées à la sécurité aérienne pour procéder à la fermeture de l'espace aérien n'est pas une question liée à la compétence d'une juridiction, voire à la recevabilité d'une action juridictionnelle. Il s'agit plutôt d'une question de fond qui nécessite d'être soumise au contrôle juridictionnel afin de permettre l'appréciation des motifs de sécurité invoqués par ce prestataire pour déterminer si la fermeture de l'espace aérien est justifiée.

77. Une telle interprétation est d'autant plus justifiée dans la présente affaire au vu du fait qu'il ressort clairement des motifs de la demande de décision préjudicielle que la mesure « zero rate » a été appliquée en raison de la pénurie de contrôleurs aériens. En l'espèce, l'application de cette mesure de sécurité a été dictée par des raisons organisationnelles exclusivement imputables à Skeyes et non pas à la suite d'événements extérieurs dont la cause pourrait être indépendante de l'action (ou de l'inaction) dudit prestataire, tels que, par exemple, des conditions météorologiques défavorables, une éruption volcanique ou un acte terroriste [27]. Je considère ainsi que, quand bien même une discontinuité des services de navigation aérienne peut être acceptée lorsqu'elle résulte d'une grève revêtant le caractère de force majeure, la même solution ne paraît pas s'imposer lorsque ces actions collectives ne constituent pas des événements isolés mais semblent avoir un

[26] Voir points 43 et 44 des présentes conclusions.

[27] Voir point 45 des présentes conclusions.

caractère répétitif pendant la période concernée sans que le prestataire en question soit contraint de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la continuité des services de navigation aérienne. En tout état de cause, l'appréciation finale dans toutes ces hypothèses doit revenir au juge national.

78. Ainsi, retenir la position de la Commission reviendrait à immuniser complètement un prestataire de services de navigation aérienne contre la plupart des actions judiciaires, même dans des cas de figure dans lesquels – indépendamment des faits de la présente affaire – ce prestataire invoquerait de manière injustifiée (voire abusive) des raisons de sécurité afin de ne pas exécuter son obligation de fournir des services de navigation aérienne.

79. Au vu de ce qui précède, je considère que le fait qu'un prestataire puisse décider de fermer son espace aérien de façon discrétionnaire en invoquant des raisons de sécurité, sans que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire, risquerait de compromettre les droits et les libertés reconnus par le droit de l'Union aux transporteurs aériens et à leurs usagers. En outre, le fait qu'une telle décision administrative soit prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas, en principe, faire obstacle au contrôle juridictionnel de cette décision.

80. En quatrième et dernier lieu, je suis d'avis que la solution proposée par la Commission, selon laquelle, en cas d'éventuels manquements dans l'exercice de leurs fonctions par les prestataires désignés, seule l'autorité nationale de supervision des prestataires de services de navigation aérienne serait compétente pour intervenir ne saurait prospérer.

81. Je note, tout d'abord, que le contrôle auquel la Commission fait référence est un contrôle administratif et non pas un contrôle juridictionnel. Or, l'existence d'un mécanisme de contrôle administratif des activités d'un prestataire de services de navigation aérienne ne saurait se substituer au contrôle juridictionnel ou priver un transporteur aérien d'un recours juridictionnel effectif, au sens de l'article 47 de la Charte.

82. En effet, contrairement au contrôle juridictionnel qui permet à un justiciable de saisir un tribunal de la violation d'un de ses droits, la raison d'être ainsi que l'objectif principal de ce contrôle administratif n'est pas la protection des droits individuels des usagers de l'espace aérien, mais revêt un caractère plus large, qui est celui d'assurer que les prestataires de services de navigation aérienne remplissent les missions qui leur ont été conférées par les États membres. Ainsi, conformément à l'article 7, paragraphe 7, du règlement n° 550/2004, la mission des autorités de surveillance nationales est de contrôler – sous peine de révocation du certificat accordé au profit de ces prestataires – « le respect des exigences communes et des conditions liées à l'octroi des certificats » desdits prestataires. Or, les « exigences communes » pour la fourniture de services de navigation, qui sont définies à l'article 6 du règlement n° 550/2004, concernent principalement les aspects techniques, organisationnels et opérationnels propres au rôle des prestataires de ces services et ne semblent pas être directement liées aux droits des transporteurs aériens [28]. Je considère ainsi que, par sa nature, son objectif et le résultat auquel il aboutit, un tel contrôle ne peut ni être comparé à un contrôle juridictionnel ni être qualifié de tel.

83. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la première question préjudicielle que le règlement n° 550/2004, et notamment l'article 8 de celui-ci, doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas à soustraire au contrôle des juridictions de l'État membre concerné les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services par le prestataire de services de navigation aérienne. En revanche, l'article 47 de la Charte requiert que les transporteurs aériens

[28] À titre d'exemple, parmi les « exigences communes » se trouvent les éléments suivants : la compétence et l'aptitude technique et opérationnelle des prestataires, leur structure organisationnelle et leur solidité financière ainsi que leur système de comptes rendus.

aient accès à un recours juridictionnel effectif leur permettant de faire cesser les manquements du prestataire désigné, en vertu de l'article 8 du règlement nº 550/2004, à son obligation de fourniture de services de navigation aérienne.

C. Sur la seconde question préjudicielle

84. Par sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation du considérant 5 du règlement nº 550/2004. Alors que, selon ce considérant, les règles de concurrence ne sont pas applicables à la fourniture de services de navigation aérienne, cette juridiction cherche à savoir si ledit considérant emporte également l'inapplicabilité de toutes les autres règles qui ont un effet indirect sur la concurrence, telles que celles interdisant les entraves à la liberté d'entreprendre et à la liberté de prestation de services.

85. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, cette question vise à déterminer si un transporteur aérien, tel que Ryanair, peut se prévaloir de l'article 16 de la Charte ou de l'article 56 TFUE à l'encontre des décisions prises par Skeyes dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

86. Je relève d'emblée que, dans leurs observations écrites, la plupart des parties s'accordent sur le fait qu'il convient de répondre à la seconde question préjudicielle par la négative, une position que je partage pour les raisons qui suivent.

87. En premier lieu, je considère qu'une réponse négative à la seconde question préjudicielle peut être directement dégagée du libellé même du considérant 5 du règlement nº 550/2004, qui se réfère uniquement aux règles de concurrence du traité FUE sans mentionner d'autres règles telles que celles interdisant les entraves à la liberté d'entreprendre et de prestation de services.

88. Par ailleurs, il ne peut être déduit d'aucune disposition du règlement nº 550/2004 que le considérant 5 de celui-ci aurait une portée plus étendue et devrait être interprété comme faisant obstacle à l'application d'autres règles du traité FUE aux prestataires de services de navigation aérienne. Ainsi, aucune disposition dudit règlement ne permet d'affirmer expressément que, dans le cadre de leur activité, les prestataires de services de navigation aérienne, désignés conformément aux dispositions du même règlement et investis de prérogatives de puissance publique, échappent au respect de l'article 16 de la Charte et de l'article 56 TFUE.

89. En deuxième lieu, il convient de souligner que, même en ce qui concerne l'inapplicabilité des règles du droit de la concurrence mentionnée au considérant 5 du règlement nº 550/2004, celle-ci n'est pas absolue mais trouve sa justification dans la particularité de la fourniture de services de navigation aérienne qui sont fournis en exclusivité par un prestataire désigné de manière discrétionnaire par les États membres.

90. À cet égard, le considérant 5 du règlement nº 550/2004 ne fait que reprendre la jurisprudence de la Cour tirée de l'arrêt SAT Fluggesellschaft[29], selon laquelle la dérogation à l'application des règles de la concurrence serait justifiée par l'absence de nature économique des services de trafic aérien, en raison de leur assimilation à une autorité publique.

91. Il convient cependant de préciser que l'inapplicabilité des règles du droit de la concurrence est limitée uniquement à l'exercice de la puissance publique et ne couvre pas tous les services imputés aux prestataires. Il n'est ainsi pas exclu que, alors même que certains services d'un prestataire de

[29] Arrêt du 19 janvier 1994 (C-364/92, EU:C:1994:7).

services aériens bénéficient de l'inapplicabilité de ces règles, d'autres services de ce même prestataire soient quant à eux soumis auxdites règles, notamment lorsque les activités de ce prestataire sont détachables de celles qu'il exerce en tant qu'autorité publique et peuvent constituer des activités économiques [30].

92. En troisième lieu, il convient de rappeler que les prestataires de services de navigation aérienne, tels que Skeyes, sont chargés d'assurer la gestion et le bon fonctionnement de la circulation aérienne dans l'espace aérien qui est sous leur responsabilité. Or, il ne fait aucun doute que cette mission est intrinsèquement liée à l'utilisation de cet espace aérien par les usagers et au droit de ces derniers de fournir leurs services dans le ciel unique européen, dans le cadre de la liberté d'entreprendre et de la libre prestation de services [31]. Il s'ensuit que, outre le fait qu'elle n'est nullement justifiée par l'interprétation littérale et contextuelle du règlement n° 550/2004, une telle approche irait non seulement à l'encontre des libertés de circulation, mais aussi des objectifs mêmes des règlements n^{os} 549/2004 et 550/2004, tenant à la nécessité de répondre aux besoins et à la demande des usagers de l'espace aérien [32].

93. Je note enfin que, si le préambule d'un acte de l'Union est susceptible de préciser le contenu des dispositions dudit acte et constitue un élément d'interprétation important qui est de nature à éclairer sur la volonté de l'auteur d'un acte juridique [33], il n'en reste pas moins, que, ainsi qu'il a déjà été observé aux points 87 et 88 des présentes conclusions, le règlement n° 550/2004 ne contient aucune disposition susceptible de justifier l'exclusion visée à la seconde question.

94. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la seconde question préjudicielle que le règlement n° 550/2004 n'exclut pas l'application, à l'égard des prestataires désignés pour la fourniture de services de navigation aérienne, des règles applicables aux entreprises publiques actives sur un marché de biens et de services, telles que celles interdisant les entraves à la liberté d'entreprendre et de prestation de services.

V. Conclusion

95. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le tribunal de l'entreprise du Hainaut, division de Charleroi (Belgique) de la manière suivante :

1) Le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 10 mars 2004, relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, et notamment l'article 8 de celui-ci, doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas à soustraire au contrôle des juridictions de l'État membre concerné les manquements allégués à l'obligation de fourniture de services par le prestataire de services de la navigation aérienne. En revanche, l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne requiert que les transporteurs aériens aient accès à un recours juridictionnel effectif leur permettant de faire cesser les manquements du prestataire désigné conformément à l'article 8 de ce règlement à son obligation de fourniture de services de la navigation aérienne.

30 Voir considérant 13 du règlement n° 550/2004.

31 Voir points 34 à 41 des présentes conclusions.

32 Voir points 41 et 42 des présentes conclusions.

33 Voir arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 75).

2) Le règlement n° 550/2004 n'exclut pas l'application, à l'égard des prestataires désignés pour la fourniture de services de navigation aérienne, des règles applicables aux entreprises publiques actives sur un marché de biens et de services, telles que celles interdisant les entraves à la liberté d'entreprendre et de prestation de services.