



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

25 avril 2024*

« Renvoi préjudiciel – Transports aériens – Redevances aéroportuaires – Directive 2009/12/CE – Article 11, paragraphe 5 – Financement de l'autorité de supervision indépendante – Contribution des usagers d'aéroports – Critères d'imposition »

Dans l'affaire C-204/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décision du 24 mars 2023, parvenue à la Cour le 28 mars 2023, dans la procédure

Autorità di regolazione dei trasporti

contre

Lufthansa Linee Aeree Germaniche,

Austrian Airlines,

Brussels Airlines,

Swiss International Air Lines Ltd,

Lufthansa Cargo,

en présence de :

Presidenza del Consiglio dei ministri,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. N. Piçarra (rapporteur), président de chambre, MM. N. Jääskinen et M. Gavalec, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

* Langue de procédure : l'italien.

considérant les observations présentées :

- pour Lufthansa Linee Aeree Germaniche, Austrian Airlines, Brussels Airlines, Swiss International Air Lines Ltd et Lufthansa Cargo, par M^e F. L. Arrigoni, avvocato,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M^{me} M. De Vergori et de M. S. L. Vitale, avvocati dello Stato,
- pour la Commission européenne, par M. P. A. Messina et M^{me} B. Sasinowska, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, sur les redevances aéroportuaires (JO 2009, L 70, p. 11).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Autorità di regolazione dei trasporti (Autorité de supervision des transports, Italie) (ci-après l'« autorité de supervision ») à Lufthansa Linee Aeree Germaniche, à Austrian Airlines, à Brussels Airlines, à Swiss International Air Lines Ltd et à Lufthansa Cargo (ci-après, ensemble, les « usagers d'aéroports concernés ») au sujet de la validité d'une décision de l'autorité de supervision fixant le montant et les modalités de versement de la contribution destinée au financement de cette autorité au titre de l'année 2019.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Le considérant 12 de la directive 2009/12 énonce :

« Une autorité de supervision indépendante devrait être mise en place dans chaque État membre afin d'assurer l'impartialité des décisions ainsi que l'application correcte et effective de la présente directive. Cette autorité devrait disposer de toutes les ressources nécessaires en personnel, en compétences et en moyens financiers pour l'exercice de ses tâches. »
- 4 L'article 2 de cette directive dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- 2) “entité gestionnaire d’aéroport” : l’entité qui, conjointement ou non avec d’autres activités, tient de la législation nationale, de la réglementation ou de contrats la mission d’administration et de gestion des infrastructures de l’aéroport ou du réseau aéroportuaire, ainsi que de coordination et de contrôle des activités des différents opérateurs présents dans les aéroports ou le réseau aéroportuaire concernés ;
- 3) “usager d’aéroport” : toute personne physique ou morale transportant par voie aérienne des passagers, du courrier et/ou du fret, à destination ou au départ de l’aéroport concerné ;
- 4) “redevance aéroportuaire” : un prélèvement effectué au profit de l’entité gestionnaire d’aéroport à la charge des usagers d’aéroport en contrepartie de l’utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l’entité gestionnaire d’aéroport et qui sont liés à l’atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu’à la prise en charge des passagers et du fret ;

[...] »

- 5 Aux termes de l’article 3 de ladite directive, intitulé « Non-discrimination », « [l]es États membres veillent à ce que les redevances aéroportuaires n’entraînent pas de discrimination entre les usagers d’aéroport, conformément au droit communautaire ».
- 6 L’article 11 de la même directive, intitulé « Autorité de supervision indépendante », dispose, à ses paragraphes 3 et 5 :

« 3. Les États membres garantissent l’indépendance de l’autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu’elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d’aéroports et de tous les transporteurs aériens. Les États membres qui conservent la propriété d’aéroports, d’entités gestionnaires d’aéroports ou de transporteurs aériens, ou le contrôle d’entités gestionnaires d’aéroports ou de transporteurs aériens, veillent à ce que les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne soient pas confiées à l’autorité de supervision indépendante. Les États membres veillent à ce que l’autorité de supervision indépendante exerce ses compétences d’une manière impartiale et transparente.

[...]

5. Les États membres peuvent mettre en place un mécanisme de financement pour l’autorité de supervision indépendante, qui peut comprendre la perception d’une redevance auprès des usagers d’aéroports et des entités gestionnaires d’aéroports. »

Le droit italien

- 7 L’article 37, paragraphe 6, sous b), du decreto legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (décret-loi n° 201, portant dispositions urgentes pour la croissance, l’équité et la consolidation des comptes publics), du 6 décembre 2011 (GURI n° 284, du 6 décembre 2011, supplément ordinaire n° 251), converti en loi, avec modifications,

par la legge n. 214 (loi n° 214), du 22 décembre 2011 (GURI n° 300, du 27 décembre 2011, supplément ordinaire n° 276), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi n° 214/2011 »), dispose :

« Il est pourvu à l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 2 et des activités prévues au paragraphe 3, ainsi qu'à l'exercice des autres pouvoirs et activités attribués par la loi, comme suit :

[...]

b) moyennant une contribution versée par les opérateurs économiques opérant dans le secteur des transports et pour lesquels l'autorité [de supervision] a concrètement entrepris des actions, sur le marché où ils opèrent, dans l'exercice des compétences ou la réalisation des activités prévues par la loi, dans une mesure n'excédant pas 1 pour mille du chiffre d'affaires provenant de l'exercice des activités réalisées, perçu au cours du dernier exercice, et en prévoyant des seuils d'exonération qui tiennent compte de l'importance du chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires est calculé de manière à éviter la duplication des contributions. Le montant de la contribution est déterminé annuellement par acte de l'autorité [de supervision], soumis à l'approbation du président du Conseil des ministres, en accord avec le ministre de l'Économie et des Finances. Des remarques peuvent être adressées, dans un délai de trente jours, à l'autorité [de supervision], qui s'y conforme. En l'absence de remarques, l'acte est réputé approuvé. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 8 Le 19 décembre 2018, l'autorité de supervision a adopté, sur le fondement de l'article 37, paragraphe 6, sous b), de la loi n° 214/2011, une décision fixant le montant et les modalités de versement de la contribution due à cette autorité par les usagers d'aéroports au titre de l'année 2019.
- 9 Les usagers d'aéroports concernés ont saisi le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont, Italie) d'un recours contre cette décision.
- 10 Cette juridiction ayant fait droit à leur recours, l'autorité de supervision a interjeté appel devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), la juridiction de renvoi, en faisant valoir, d'une part, que les opérateurs économiques dans le secteur des transports relèvent du cercle des entités tenues de verser la contribution prévue à l'article 37, paragraphe 6, sous b), de la loi n° 214/2011 et, d'autre part, que, dans le secteur de l'aviation, régi par la directive 2009/12, l'exercice des compétences de l'autorité de supervision s'adresse tant aux entités gestionnaires d'aéroports qu'aux usagers d'aéroports.
- 11 Pour leur part, les usagers d'aéroports concernés soutiennent que la contribution, basée sur le chiffre d'affaires, dont ils sont redevables au titre de ladite décision de l'autorité de supervision, constitue une taxe générale non liée à la prestation d'un service spécifique, contrairement à la redevance visée à l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12. Par conséquent, la réglementation italienne serait contraire à cet article 11, paragraphe 5, dans la mesure où elle prévoirait une contribution destinée à couvrir l'ensemble des coûts de cette autorité, sans la lier aux coûts d'exploitation réels. Par ailleurs, si tous les usagers d'aéroports, et pas seulement ceux qui sont établis dans l'État membre dont relève l'autorité de supervision concernée ou constitués

conformément au droit de cet État membre, étaient tenus de contribuer au financement des autorités de supervision dans plusieurs États membres, cela engendrerait pour eux une multiplication de coûts anormale et contraire à l'esprit de cette directive.

- 12 La juridiction de renvoi considère que l'article 37, paragraphe 6, sous b), de la loi n° 214/2011 n'est pas, à première vue, contraire au droit de l'Union, dans la mesure où, en vertu de l'article 11, paragraphes 3 et 5, de la directive 2009/12, les États membres sont en droit d'assurer le financement des autorités de supervision en imposant aux usagers d'aéroports une contribution pour ce financement.
- 13 Tout en admettant qu'une redevance aéroportuaire se distingue de contributions non liées à un service spécifique, en ce qu'elle est la contrepartie d'une prestation, cette juridiction relève que le mécanisme de financement « qui peut comprendre la perception d'une redevance », prévu à cet article 11, paragraphe 5, n'exclut pas une forme de financement indépendante d'une contre-prestation spécifique. En tout état de cause, selon ladite juridiction, la pratique nationale prend en compte, dans le cadre de la procédure en plusieurs phases instaurée à l'article 37, paragraphe 6, sous b), de la loi n° 214/2011, la corrélation entre le montant de la contribution en cause et les coûts du fonctionnement de l'autorité de supervision.
- 14 La juridiction de renvoi ajoute que l'introduction d'un cadre commun pour les redevances aéroportuaires, prévu par la directive 2009/12, vise à assurer un traitement uniforme non seulement entre les entités gestionnaires d'aéroports de l'Union européenne, mais aussi entre les usagers d'aéroports, tels que les transporteurs aériens. Elle en déduit qu'une éventuelle limitation de la contribution en cause aux usagers d'aéroports ayant leur siège sur le territoire national pourrait créer une distorsion de concurrence.
- 15 C'est dans ces conditions que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
 - « 1) L'article 11, paragraphe 5, de la [directive 2009/12] – disposition relative au secteur aéroportuaire – doit-il être interprété en ce sens que le financement de l'autorité [de supervision] doit se faire uniquement moyennant l'imposition de redevances aéroportuaires ou peut-il se faire également au moyen d'autres formes de financement telles que l'imposition d'une contribution ([le Consiglio di Stato (Conseil d'État)] considère que le fait de percevoir les sommes destinées à financer l'autorité [de supervision] au moyen de redevances aéroportuaires est une simple faculté de l'État membre) ?
 - 2) Les redevances ou la contribution qui peuvent être imposées pour le financement de l'autorité de supervision conformément à l'article 11, paragraphe 5, de la [directive 2009/12] doivent-elles viser uniquement des services et des coûts spécifiques – non indiqués dans [cette] directive, en tout état de cause – ou bien le fait qu'elles soient liées aux coûts de fonctionnement de l'autorité [de supervision] tels qu'ils figurent dans les budgets transmis aux autorités gouvernementales et contrôlés par celles-ci est-il suffisant ?
 - 3) L'article 11, paragraphe 5, de la [directive 2009/12] doit-il être interprété en ce sens que les redevances ne peuvent être imposées qu'aux entités résidentes ou constituées conformément au droit de l'État qui a institué l'autorité [de supervision], et cela peut-il également s'appliquer dans le cas des contributions imposées pour le fonctionnement de [cette] autorité ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 16 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception, auprès des usagers d'aéroports, d'une contribution dont le montant n'est pas corrélé au coût des services prestés par cette autorité.
- 17 Aux termes de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12, « [l]es États membres peuvent mettre en place un mécanisme de financement pour l'autorité de supervision indépendante, qui peut comprendre la perception d'une redevance auprès des usagers d'aéroports et des entités gestionnaires d'aéroports ».
- 18 En premier lieu, il importe de relever que la « redevance », visée à cette disposition, ne se confond pas avec la « redevance aéroportuaire », au sens de l'article 2, point 4, de cette directive. En effet, d'une part, cette redevance aéroportuaire est perçue « au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport », définie au point 2 de cet article 2, alors qu'une « redevance » visée à l'article 11, paragraphe 5, de ladite directive peut notamment être perçue auprès d'entités gestionnaires d'aéroport. D'autre part, la contrepartie de la « redevance aéroportuaire », au sens dudit article 2, point 4, est constituée par « l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire d'aéroport et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret ». La prestation de ces services ne relève donc pas de la compétence de l'« autorité de supervision indépendante », visée à l'article 11 de la même directive.
- 19 En second lieu, il ressort clairement du libellé de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 que la mise en place d'un mécanisme de financement des autorités de supervision constitue une simple faculté et non une obligation pour les États membres. Il en va de même de la perception, aux fins de ce financement, d'une redevance auprès des usagers d'aéroports, tels que définis à l'article 2, point 3, de cette directive.
- 20 Il s'ensuit que lorsque les États membres décident, conformément à l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12, de mettre en place un mécanisme de financement de leurs autorités de supervision, ils ne sont pas tenus d'établir une corrélation entre, d'une part, le montant de la contribution qu'ils imposent aux usagers d'aéroports et aux entités gestionnaires d'aéroports et, d'autre part, le coût des services prestés par une telle autorité.
- 21 Toutefois, lors de la mise en place d'un tel mécanisme, les États membres doivent respecter les principes généraux du droit de l'Union, tels que le principe de proportionnalité et le principe de non-discrimination (voir, par analogie, arrêts du 23 avril 2009, Angelidaki e.a., C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, points 83 et 85, ainsi que du 5 mai 2011, Ze Fu Fleischhandel et Vion Trading, C-201/10 et C-202/10, EU:C:2011:282, point 37).
- 22 Conformément au principe de proportionnalité, la réglementation nationale mettant en œuvre un mécanisme de financement pour l'autorité de supervision, au titre de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12, ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé à cette disposition (voir, en ce sens, arrêt du 8 février 2018, Lloyd's of London, C-144/17,

EU:C:2018:78, point 32 et jurisprudence citée), à savoir, ainsi qu'il ressort du paragraphe 3 de cet article 11, lu à la lumière du considérant 12 de cette directive, doter cette autorité des ressources en personnel, en compétences techniques et en moyens financiers capables de lui permettre d'exercer ses fonctions d'une manière impartiale, transparente et en toute indépendance.

- 23 Quant à l'interdiction de discrimination entre les usagers d'aéroports, elle est énoncée à l'article 3 de la directive 2009/12, pour ce qui est des redevances aéroportuaires, au sens de l'article 2, point 4, de cette directive, et résulte directement du principe de non-discrimination s'agissant des redevances ou des contributions imposées à ces usagers au titre de l'article 11, paragraphe 5, de ladite directive.
- 24 Au vu des motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception, auprès des usagers d'aéroports, d'une contribution dont le montant n'est pas corrélé au coût des services prestés par cette autorité, pour autant qu'une telle réglementation soit conforme aux principes généraux du droit de l'Union, notamment aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

Sur la troisième question

- 25 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception d'une contribution auprès des usagers d'aéroports, même si ceux-ci ne sont pas établis dans l'État membre dont relève cette autorité ou ne sont pas constitués conformément au droit de cet État membre.
- 26 À cet égard, il importe de relever, en premier lieu, que le libellé de l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 ne limite pas l'application du mécanisme de financement de l'autorité de supervision indépendante à certaines catégories d'usagers d'aéroports, en fonction de leur établissement dans l'État membre concerné ou de leur constitution conformément au droit de celui-ci.
- 27 En second lieu, ainsi que l'ont relevé, en substance, tant la juridiction de renvoi que la Commission européenne dans ses observations écrites, une limitation des contributions imposées à titre de financement de l'autorité de supervision indépendante d'un État membre aux seuls usagers d'aéroports ayant leur siège sur le territoire de celui-ci, dès lors qu'elle exonérerait de telles contributions les usagers d'aéroports ayant leur siège dans un autre État membre, alors même que ces usagers utilisent les aéroports du premier État membre, serait susceptible de fausser la concurrence entre ces deux catégories d'usagers d'aéroports.
- 28 Au vu de ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question que l'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception d'une contribution auprès des usagers d'aéroports, même si ceux-ci ne sont pas établis dans l'État membre dont relève cette autorité ou ne sont pas constitués conformément au droit de cet État membre.

Sur les dépens

- 29 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, sur les redevances aéroportuaires,**

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception, auprès des usagers d'aéroports, d'une contribution dont le montant n'est pas corrélé au coût des services prestés par cette autorité, pour autant qu'une telle réglementation soit conforme aux principes généraux du droit de l'Union, notamment aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

- 2) **L'article 11, paragraphe 5, de la directive 2009/12**

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle le financement de l'autorité de supervision indépendante est assuré par la perception d'une contribution auprès des usagers d'aéroports, même si ceux-ci ne sont pas établis dans l'État membre dont relève cette autorité ou ne sont pas constitués conformément au droit de cet État membre.

Signatures