

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

12 mai 2011 *

Dans l'affaire C-176/09,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230, premier alinéa, CE, introduit le 15 mai 2009,

Grand-Duché de Luxembourg, représenté par M. C. Schiltz, en qualité d'agent, assisté de M^e P. Kinsch, avocat,

partie requérante,

soutenu par:

République slovaque, représentée par M^{me} B. Ricziová, en qualité d'agent,

partie intervenante,

* Langue de procédure: le français.

contre

Parlement européen, représenté par MM. A. Troupiotis et A. Neergaard, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} E. Karlsson et M. M. Moore, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenus par:

Commission européenne, représentée par M. K. Simonsson et M^{me} C. Vrignon, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis, J. Malenovský et T. von Danwitz (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: M^{me} R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 octobre 2010,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 2010,

rend le présent

Arrêt

- ¹ Par son recours, le Grand-Duché de Luxembourg demande à la Cour d'annuler la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, sur les redevances aéroportuaires (JO L 70, p. 11), au motif qu'elle constitue une violation des principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de subsidiarité.

Le cadre juridique

- ² La directive 2009/12 a été adoptée sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, CE.

- 3 Aux termes de la troisième phrase du premier considérant de la même directive, «il convient que les entités gestionnaires d'aéroport qui fournissent des installations et des services pour lesquels des redevances aéroportuaires sont perçues s'efforcent de fonctionner d'une manière efficace en termes de coûts».

- 4 La première phrase du deuxième considérant de ladite directive énonce qu'«[i]l est nécessaire de mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires et leur mode de fixation, faute de quoi certaines exigences de base concernant la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers d'aéroport risquent de ne pas être respectées».

- 5 S'agissant du champ d'application de la directive 2009/12, ses troisième et quatrième considérants précisent:

«(3) Il convient que la présente directive s'applique aux aéroports [...] dont la taille est supérieure à un seuil minimal, étant donné que la gestion et le financement des petits aéroports ne nécessitent pas l'application d'un cadre communautaire.

(4) En outre, dans un État membre où aucun aéroport n'atteint la taille minimale pour l'application de la présente directive, l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers jouit d'une telle position privilégiée en tant que point d'entrée dans cet État membre qu'il est nécessaire d'appliquer la présente directive à cet aéroport pour garantir le respect de certains principes de base dans les relations entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport, en particulier en ce qui concerne la transparence des redevances et la non-discrimination entre les usagers d'aéroport.»

6 Le quinzième considérant de la directive 2009/12 est libellé comme suit:

«Les entités gestionnaires d'aéroports devraient être en mesure d'appliquer des redevances aéroportuaires correspondant aux infrastructures et/ou au niveau de service fournis, alors que les transporteurs aériens ont un intérêt légitime à demander aux entités gestionnaires d'aéroports des services correspondant au rapport qualité-prix. Il convient, toutefois, que l'accès à un niveau différencié d'infrastructures ou de services soit ouvert sur une base non discriminatoire à tous les transporteurs aériens qui souhaitent y recourir. Dans l'hypothèse où la demande excéderait l'offre, l'accès devrait être déterminé en fonction de critères objectifs et non discriminatoires à élaborer par l'entité gestionnaire d'aéroport. Toute différenciation des redevances aéroportuaires devrait être transparente, objective et fondée sur des critères clairement définis.»

7 Aux termes du dix-neuvième considérant de ladite directive:

«Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir établir des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres, des systèmes de redevances aéroportuaires ne pouvant être mis en place au niveau national d'une manière uniforme dans toute la Communauté, et peut donc, en raison de la dimension et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.»

8 Aux termes de son article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, cette même directive «établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires» et elle s'applique «à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité [CE], ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq

millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre».

- 9 En vertu de l'article 2, point 4, de la directive 2009/12, est considéré comme une 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».
- 10 L'article 3, première phrase, de la même directive prévoit que «[l]es États membres veillent à ce que les redevances aéroportuaires n'entraînent pas de discrimination entre les usagers d'aéroport».
- 11 À cet effet, la directive 2009/12 prévoit la mise en place d'une procédure obligatoire de consultation des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport, par l'entité gestionnaire de l'aéroport concerné, et une procédure de recours. Quant à ces procédures, l'article 6 de cette directive dispose:

«1. Les États membres veillent à ce qu'une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport soit mise en place en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. Cette consultation a lieu au moins une fois par an, sauf s'il en a été convenu autrement lors de la précédente consultation. Lorsqu'il existe un accord pluriannuel entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport, les consultations se déroulent conformément audit accord. Les États membres conservent le droit d'imposer des consultations plus fréquentes.

2. Les États membres veillent à ce que, dans la mesure du possible, les modifications apportées au système ou au niveau des redevances aéroportuaires fassent l'objet d'un accord entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport. À cet effet, l'entité gestionnaire d'aéroport soumet toute proposition visant à modifier le système ou le niveau des redevances aéroportuaires aux usagers d'aéroport, avec un exposé des motifs justifiant les modifications proposées, au plus tard quatre mois avant leur entrée en vigueur, sauf en cas de circonstances exceptionnelles qui doivent être dûment exposées aux usagers d'aéroport. L'entité gestionnaire d'aéroport organise des consultations sur les modifications proposées avec les usagers d'aéroport et tient compte de leur avis avant de prendre une décision. L'entité gestionnaire d'aéroport publie normalement sa décision ou sa recommandation au plus tard deux mois avant son entrée en vigueur. Dans l'hypothèse où aucun accord n'est conclu entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport sur les modifications proposées, l'entité gestionnaire d'aéroport justifie sa décision par rapport aux arguments des usagers d'aéroport.

3. Les États membres veillent à ce que, en cas de désaccord sur une décision relative aux redevances aéroportuaires prise par l'entité gestionnaire d'aéroport, chaque partie puisse demander l'intervention de l'autorité de supervision indépendante visée à l'article 11, qui examine les motifs justifiant la modification du système ou du niveau des redevances aéroportuaires.

4. Une modification du système ou du niveau des redevances aéroportuaires décidée par l'entité gestionnaire d'aéroport ne prend effet, si elle est soumise à l'autorité de supervision indépendante, qu'après examen de la question par ladite autorité. L'autorité de supervision indépendante prend, au plus tard quatre semaines après avoir été saisie de la question, une décision provisoire sur l'entrée en vigueur de la modification des redevances aéroportuaires, à moins que la décision définitive ne puisse être prise dans le même délai.

5. Un État membre peut décider de ne pas appliquer les paragraphes 3 et 4, en ce qui concerne des modifications du niveau ou de la structure des redevances aéroportuaires, aux aéroports pour lesquels:

- a) il existe, dans le droit national, une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante; ou

- b) il existe, dans le droit national, une procédure obligatoire en vertu de laquelle l'autorité de supervision indépendante examine, régulièrement ou à la suite de demandes des parties intéressées, si ces aéroports sont soumis à une véritable concurrence. Lorsque cela se justifie sur la base de cet examen, l'État membre décide que les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante. Cette décision s'applique aussi longtemps que nécessaire sur la base de l'examen réalisé par cette autorité.

[...]»

- 12 Chaque fois que doivent être tenues des consultations, l'entité gestionnaire d'aéroport doit, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2009/12, fournir à chaque usager d'aéroport, ou aux représentants ou associations des usagers d'aéroport, des informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport.

- 13 Quant à la mise en place et au fonctionnement de l'autorité de supervision indépendante, l'article 11, paragraphes 1 à 3 et 5, de la directive 2009/12 prévoit:

«1. Les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la présente directive et d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6. Cette autorité peut être la même que l'entité à laquelle l'État membre a confié l'application des mesures de régulation supplémentaires visées à l'article 1^{er}, paragraphe 5, y compris l'approbation du système de redevances et/ou du niveau des redevances

aéroportuaires, à condition qu'elle réponde aux exigences mentionnées au paragraphe 3 du présent article.

2. La présente directive n'empêche pas l'autorité de supervision indépendante de déléguer conformément au droit national, sous son contrôle et son entière responsabilité, la mise en œuvre de la présente directive à d'autres autorités de supervision indépendantes, pour autant que cette mise en œuvre se fasse conformément aux mêmes normes.

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.»

¹⁴ En vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2009/12, la Commission européenne présente au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, au plus tard le 15 mars 2013, un rapport sur l'application de cette directive, qui évalue les progrès dans la réalisation de l'objectif de celle-ci.

- 15 Conformément à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 15 mars 2011.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 16 Le Grand-Duché de Luxembourg demande à la Cour:
- à titre principal, d'annuler l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2009/12 en tant qu'il dispose qu'elle s'applique à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre;
 - à titre subsidiaire, d'annuler la directive 2009/12 en totalité et
 - de condamner le Parlement et le Conseil aux dépens.
- 17 Le Parlement et le Conseil demandent à la Cour:
- à titre principal, de rejeter le recours comme non fondé;
 - de condamner le Grand-Duché de Luxembourg aux dépens et
 - à titre subsidiaire, dans le cas où la Cour annulerait la directive 2009/12, de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à l'adoption d'un nouvel acte.

- 18 Par ordonnance du président de la Cour du 14 octobre 2009, la République slovaque et la Commission ont été admises à intervenir au soutien des conclusions, respectivement, du Grand-Duché de Luxembourg et du Parlement ainsi que du Conseil.

Sur le recours

Sur le premier moyen, tiré d'une violation du principe d'égalité de traitement

Argumentation des parties

- 19 Le premier moyen du recours, tiré de la violation du principe d'égalité de traitement, comporte deux branches distinctes. Par la première branche de ce moyen, le Grand-Duché de Luxembourg, soutenu par la République slovaque, fait valoir qu'il est traité d'une manière différente de celle dont sont traités des États membres dans lesquels les grands aéroports régionaux, avec 1 à 5 millions de mouvements de passagers par an, ne sont pas couverts par le champ d'application de la directive 2009/12, alors qu'ils sont dans la même situation que le seul aéroport commercial luxembourgeois, à savoir celui de Luxembourg-Findel, dont le nombre de mouvements de passagers par an s'élève à 1,7 million. Il s'agirait des aéroports de Hahn (Allemagne) et de Charleroi (Belgique), dont le nombre de tels mouvements serait, respectivement, de l'ordre de 4 et de 2,9 millions, aéroports qui se trouvent dans la même zone de chalandise que l'aéroport luxembourgeois, soit à une distance routière de moins de 200 km, et qui sont des concurrents directs de ce dernier. Il s'agirait, en outre, de grands aéroports régionaux situés à proximité d'un centre urbain d'une certaine taille ou caractérisés

par un certain niveau d'activité économique, tels que les aéroports de Turin (Italie) ou de Bordeaux (France) avec, respectivement, 3,5 et 3,4 millions de passagers.

- 20 Par la seconde branche du premier moyen, le Grand-Duché de Luxembourg soutient qu'il est traité de la même manière que le sont des États membres sur le territoire desquels sont établis des aéroports ayant un volume de mouvements de passagers par an supérieur à 5 millions, comme par exemple la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique.
- 21 Selon le Grand-Duché de Luxembourg, il convient, dans ce contexte, de se référer à la catégorisation découlant de la communication de la Commission du 9 décembre 2005 relative aux lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312, p. 1), et de limiter le champ d'application de la directive 2009/12 aux catégories d'aéroports dont le nombre de mouvements de passagers par an excède 5 millions.
- 22 Ne seraient justifiés ni la différence de traitement par rapport aux grands aéroports régionaux exclus du champ d'application de la directive 2009/12 ni le traitement identique de l'aéroport de Luxembourg-Findel et des aéroports dont le nombre de mouvements de passagers par an dépasse 5 millions. La gestion et le financement des aéroports de taille faible ou moyenne, ayant moins de 5 millions de mouvements de passagers par an, ne nécessiteraient pas, comme il découlerait à juste titre du troisième considérant de cette directive, l'application d'un «cadre communautaire». En revanche, l'affirmation, contenue au quatrième considérant de celle-ci, selon laquelle l'aéroport «enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers jouit d'une telle position privilégiée en tant que point d'entrée dans cet État membre qu'il est nécessaire d'appliquer la [directive 2009/12] à cet aéroport», serait dépourvue de pertinence réelle au regard de l'objectif de celle-ci, à savoir la prévention d'un abus de position dominante de certains aéroports. La «position privilégiée» ne pourrait entrer en ligne de compte que si elle créait réellement, par rapport aux opérateurs, un avantage du même ordre que celui que représente le fait d'accueillir plus de 5 millions de passagers par an. Tel ne serait pas automatiquement le cas du plus grand aéroport de chaque État membre.

- 23 S'agissant, en particulier, de l'aéroport de Luxembourg-Findel, celui-ci ne jouirait pas d'une telle position en tant que point d'entrée privilégié au Luxembourg et il n'y aurait aucun risque d'abus de position dominante à l'égard des opérateurs, eu égard à la situation concurrentielle dans laquelle se trouve cet aéroport par rapport à plusieurs aéroports qui accueillent des compagnies pratiquant des vols à bas prix situés à proximité de celui-ci, ainsi qu'avec des aéroports constituant des plaques tournantes («hubs») comme ceux de Francfort (Allemagne) ou de Bruxelles (Belgique). De plus, en termes économiques, l'aéroport luxembourgeois ne saurait entrer dans une catégorie comparable à celle des aéroports enregistrant plus de 5 millions de passagers par an, même s'il vend une part plus importante de billets relevant de la classe affaires que ces aéroports. Par conséquent, la position de force de son autorité gestionnaire ne saurait être considérée comme équivalente à celle d'une autorité gestionnaire d'un aéroport accueillant plus de 5 millions de passagers.
- 24 En revanche, le risque d'abus de position dominante serait plus réel pour d'autres aéroports régionaux plus importants, ne relevant pas du champ d'application de la directive 2009/12, qui sont situés à proximité d'un centre urbain d'une certaine taille ou caractérisé par un certain niveau d'activité économique, tels que les aéroports de Turin et de Bordeaux.
- 25 Il serait certes vrai que, dans des domaines où le législateur de l'Union doit effectuer des évaluations économiques complexes, seule une erreur manifeste d'appréciation de ce dernier peut affecter la légalité de son action. Toutefois, ce principe supposerait que ce législateur ait effectivement opéré, dans le cas litigieux, une évaluation complexe, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Même s'il devait être considéré que le législateur s'est livré, sur certains points, à une évaluation d'une situation complexe, l'évaluation relative à l'aéroport de Luxembourg-Findel, dont la zone de chalandise est particulièrement réduite, ne serait pas complexe. Il serait donc évident que, en incluant cet aéroport, dont le nombre de mouvements de passagers par an atteint à peine un tiers de celui au-delà duquel il est jugé nécessaire d'appliquer normalement le cadre communautaire, ledit législateur a commis une erreur manifeste d'appréciation.

- 26 La République slovaque ajoute que des données concernant la situation de l'aéroport de Bratislava (Slovaquie), qui partage une même zone géographique avec l'aéroport de Vienne (Autriche), remettent en cause l'affirmation selon laquelle l'aéroport le plus important d'un État membre est le «point d'entrée» toujours utilisé par une grande partie des voyageurs. Le fait qu'un aéroport est le plus important dans un État membre ne saurait, dès lors, être un élément déterminant pour apprécier la position concurrentielle de cet aéroport sur un marché donné.
- 27 Selon le Conseil, à la lumière de l'objectif de la directive 2009/12, le législateur de l'Union a effectivement considéré comme évident que les aéroports principaux, à savoir ceux qui, tel l'aéroport de Luxembourg-Findel, enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an dans un État membre, jouissent d'une position privilégiée dans l'État membre sur le territoire duquel ils sont établis, de sorte qu'ils sont assimilables aux aéroports qui dépassent le seuil de 5 millions de mouvements de passagers par an.
- 28 Toutefois, les grands aéroports régionaux, comme ceux de Charleroi et de Hahn, ne jouiraient pas de la position privilégiée dont bénéficient les aéroports principaux dans leur État membre respectif. Ces aéroports ne constitueraient pas la porte d'entrée principale dans leur État respectif de la même manière que l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers par an dans son État membre, comme celui de Luxembourg-Findel.
- 29 Selon le Parlement, les objectifs de la directive 2009/12 consistent, ainsi qu'il ressort des premier et deuxième considérants de celle-ci, à faire en sorte que les entités gestionnaires d'aéroports s'efforcent de fonctionner d'une manière efficace en termes de coûts et à mettre en place un cadre commun régulant les composantes essentielles des redevances aéroportuaires. Ladite directive viserait donc à garantir que les usagers puissent avoir un accès aux services aéroportuaires contre le paiement de

redevances qui respectent les conditions établies par cette directive, en assurant ainsi la non-discrimination et la transparence.

- ³⁰ En se référant à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 24 janvier 2007 sur les redevances aéroportuaires [COM(2006) 820 final, ci-après la «proposition de directive»], la Commission soutient que l'objectif dudit cadre commun est de faciliter les discussions sur les redevances aéroportuaires entre les aéroports et les compagnies aériennes. La directive 2009/12 chercherait à éviter qu'une entité gestionnaire d'aéroport ne se trouve en position de force par rapport aux transporteurs aériens, s'agissant de la fixation des redevances aéroportuaires, compte tenu de la «position privilégiée» d'un aéroport. Deux catégories d'aéroports pourraient se trouver dans une telle position, à savoir les aéroports principaux dans chacun des États membres, généralement situés à proximité des capitales et constituant les «points d'entrée» dans ceux-ci, ainsi que les aéroports qui, en raison de leur taille, se trouvent dans une situation comparable à celle des aéroports de la première catégorie. Les aéroports de cette première catégorie bénéficieraient à l'évidence, notamment en raison de leur localisation immédiate aux abords de centres urbains très peuplés, de la qualité des infrastructures de ceux-ci et de l'existence d'une clientèle d'affaires peu sensible aux variations du prix des billets d'avion, mais en revanche réticente à perdre du temps pour se rendre dans des aéroports situés à plus d'une centaine de kilomètres de ces centres urbains.

Appréciation de la Cour

- ³¹ Le principe général d'égalité de traitement, en tant que principe général du droit de l'Union, impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir, notamment, arrêts du 13 décembre 1984, *Sermide*, 106/83, Rec. p. 4209, point 28; du 5 octobre 1994,

Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, points 50 et 51; du 11 juillet 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, point 33, ainsi que du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Rec. p. I-9895, point 23).

- 32 Le caractère comparable de situations différentes s'apprécie eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent. Ces éléments doivent, notamment, être déterminés et appréciés à la lumière de l'objet et du but de l'acte de l'Union qui institue la distinction en cause. Doivent, en outre, être pris en considération les principes et objectifs du domaine dont relève l'acte en cause (voir, en ce sens, arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité, points 25 et 26 ainsi que jurisprudence citée).
- 33 À cet égard, il y a lieu de relever que la directive 2009/12 est fondée sur l'article 80, paragraphe 2, CE, qui dispose que le Conseil pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.
- 34 Ainsi, en habilitant le Conseil à décider tant du moment que du contenu et de l'étendue de son intervention pour la navigation maritime et aérienne, le traité lui confère un large pouvoir normatif quant à l'adoption de règles communes appropriées (voir, en ce sens, arrêt du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, C-440/05, Rec. p. I-9097, point 58; voir également, s'agissant du pouvoir législatif du Conseil en matière de politique commune des transports, arrêts du 28 novembre 1978, Schumalla, 97/78, Rec. p. 2311, point 4, ainsi que du 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt et Stapf, C-248/95 et C-249/95, Rec. p. I-4475, point 23).
- 35 S'agissant du contrôle juridictionnel de l'exercice d'une telle compétence, le juge de l'Union ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur de l'Union, mais

doit se limiter à examiner si celle-ci n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir normatif (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 18; du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 58; SAM Schiffahrt et Stapf, précité, point 24, ainsi que du 12 mars 2002, Omega Air e.a., C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 64).

- ³⁶ C'est à la lumière des critères rappelés aux points 31 à 35 du présent arrêt qu'il convient d'examiner le premier moyen invoqué par le Grand-Duché du Luxembourg qui soutient, par la première branche de ce moyen, qu'un traitement différencié a été appliqué à des situations comparables et, par la seconde branche dudit moyen, que des situations différentes ont été traitées de manière identique.

Sur la première branche du premier moyen, tirée d'un traitement différencié de situations comparables

- ³⁷ S'agissant d'un traitement différencié de situations comparables, le Grand-Duché de Luxembourg soutient, en substance, que l'aéroport de Luxembourg-Findel fait l'objet d'un traitement différencié par rapport à celui des aéroports qui sont exclus du champ d'application de la directive 2009/12 et dont le trafic annuel est supérieur à 1 million mais inférieur à 5 millions de mouvements de passagers par an et qui sont, tout comme l'aéroport luxembourgeois, classés dans la catégorie des grands aéroports régionaux selon les lignes directrices définies dans la communication de la Commission du 9 décembre 2005. Notamment, il s'agirait d'un traitement différencié par rapport aux aéroports de Charleroi et de Hahn ainsi que par rapport à ceux qui sont situés à

proximité d'un centre urbain d'une certaine taille ou caractérisé par un certain niveau d'activité économique, comme les aéroports de Turin ou de Bordeaux.

- 38 À cet égard, il ressort des troisième et quatrième considérants de la directive 2009/12 que, lors de l'adoption de celle-ci, le législateur de l'Union a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure, dans le champ d'application de cette directive, l'ensemble des aéroports de l'Union, mais que seules deux catégories d'aéroports devaient relever de ladite directive, à savoir ceux qui dépassent une certaine taille minimale et ceux qui enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an dans les États membres où aucun aéroport n'atteint cette taille minimale, comme celui de Luxembourg-Findel.
- 39 En vertu de son article 1^{er}, paragraphe 1, cette directive «établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires» dans les aéroports. Elle a ainsi pour objet de régler la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers de ceux-ci s'agissant de la fixation des redevances aéroportuaires.
- 40 Le législateur de l'Union a, par l'adoption d'un cadre commun, cherché à améliorer la relation entre les entités gestionnaires d'aéroports et les usagers de ceux-ci et à éviter que certaines exigences de base concernant cette relation ne soient pas respectées, telles que la transparence des redevances, la consultation des usagers d'aéroport et la non-discrimination entre ces derniers, comme cela ressort des deuxième, quatrième et quinzième considérants de la directive 2009/12.
- 41 La comparabilité des aéroports visés au point 37 du présent arrêt doit ainsi être appréciée notamment au regard de leur situation par rapport aux usagers de ces aéroports, à savoir les compagnies aériennes.

- 42 Ainsi qu'il découle du quatrième considérant de la directive 2009/12, ledit législateur a estimé que les aéroports situés dans les États membres où aucun aéroport n'atteint le seuil minimal prévu par cette directive et qui enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an, comme celui de Luxembourg-Findel, jouissent d'une position privilégiée par rapport aux usagers d'aéroports, en tant qu'ils constituent le point d'entrée dans ces États membres. Il a ainsi considéré, comme l'ont relevé notamment le Conseil et la Commission, que, dans le cas de ces aéroports, il existe un risque que leurs entités gestionnaires se retrouvent en position de force par rapport aux usagers et, partant, un risque d'abus de cette position s'agissant de la fixation des redevances.
- 43 Lesdits aéroports peuvent être considérés comme les aéroports principaux dans les États membres où ils sont respectivement établis. Ces aéroports sont en règle générale, ainsi que l'a relevé la Commission, situés à proximité des grands centres politiques et/ou économiques des États membres et attirent, en grande partie, une clientèle d'affaires pour laquelle le prix des billets n'est qu'un critère parmi d'autres et qui peut être particulièrement sensible à la localisation de l'aéroport, aux possibilités de connexion avec d'autres moyens de transport ainsi qu'à la qualité des services fournis.
- 44 Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 64 de ses conclusions, notamment en ce qui concerne la clientèle d'affaires ainsi que le segment du marché de moyenne ou de haut de gamme, les compagnies aériennes des États membres comme des États tiers ont un intérêt stratégique majeur à proposer des vols au départ et à destination d'un aéroport principal comme celui de Luxembourg-Findel, sans que le montant des redevances aéroportuaires ou encore le volume concret des mouvements de passagers par an puissent être considérés comme des critères décisifs pour ces compagnies.
- 45 En outre, si une compagnie aérienne a un intérêt stratégique à offrir des vols à partir et à destination d'un État membre déterminé, l'aéroport principal est l'unique desserte pour celle-ci dans les États membres qui ont un seul aéroport, comme c'est le

cas, notamment, pour le Grand-Duché de Luxembourg. Dans des États membres où existent plusieurs aéroports, il paraît au demeurant raisonnable de considérer qu'une compagnie aérienne ayant intérêt à n'assurer qu'une seule desserte aérienne dans un État membre préfère l'aéroport ayant le plus grand nombre de mouvements de passagers par an.

⁴⁶ Même si le nombre concret de mouvements de passagers par an ainsi que le montant des redevances aéroportuaires peuvent certes être des critères importants pour les compagnies aériennes proposant des vols à partir ou à destination d'un aéroport déterminé dans un État membre, il existe, en règle générale, un intérêt stratégique pour ces compagnies aériennes à offrir de tels vols, de sorte que ces critères ne sauraient être considérés comme décisifs pour ces compagnies lorsqu'elles font le choix des aéroports à partir desquels elles effectuent des vols.

⁴⁷ Dans ces conditions, eu égard au large pouvoir normatif dont dispose le législateur de l'Union en matière de politique de transport aérien, ne saurait être remise en cause son appréciation selon laquelle, dans les États membres où aucun aéroport n'atteint le seuil minimal prévu par la directive 2009/12, l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers par an doit être considéré comme le point d'entrée dans l'État membre concerné, ce qui lui confère une position privilégiée par rapport aux usagers d'aéroports.

⁴⁸ En revanche, les aéroports non inclus dans le champ d'application de la directive 2009/12 ne sauraient, indépendamment du nombre concret de mouvements de passagers par an, être considérés comme des aéroports principaux des États membres dans lesquels ils sont établis. Comme l'a également relevé M. l'avocat général aux points 65, 74 et 77 de ses conclusions, de tels aéroports peuvent être considérés comme des

aéroports secondaires des États membres qui ont, en principe, une importance stratégique différente pour les compagnies aériennes par rapport aux aéroports principaux, ce qui les place dans des situations différentes par rapport aux usagers d'aéroports en matière de fixation de redevances aéroportuaires.

49 Notamment, un aéroport secondaire ne saurait par principe, eu égard à ce qui a été constaté au point 45 du présent arrêt, être considéré comme le point d'entrée, au sens de ladite directive, dans l'État membre où il est établi, même s'il s'agit d'un grand aéroport régional situé à proximité d'un centre urbain, comme les aéroports de Bordeaux ou de Turin. De plus, ces aéroports secondaires, notamment ceux qui ne sont pas situés à proximité d'un centre urbain, peuvent s'avérer plus attrayants pour les compagnies dites «à bas prix». En effet, ces compagnies aériennes s'adressent à une clientèle dont les exigences sont, en principe, différentes de celles de la clientèle d'affaires et qui est plus sensible aux prix des billets et davantage disposée à effectuer des trajets plus longs entre la ville desservie et l'aéroport. De telles compagnies, pour lesquelles les montants des redevances aéroportuaires sont déterminants, peuvent être considérées comme possédant un certain pouvoir de pression leur permettant d'influer sur la fixation du niveau de ces redevances.

50 Dans ces conditions, l'exercice de sa compétence par le législateur de l'Union n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir et ce dernier n'a pas manifestement excédé les limites du large pouvoir normatif dont il dispose en la matière en considérant que les aéroports secondaires des États membres ne sont pas dans la même situation, par rapport aux usagers d'aéroports, que les aéroports principaux. En tout état de cause, il est loisible audit législateur d'avoir recours à une catégorisation selon des critères objectifs et sur la base de constatations globales afin de pouvoir instaurer une réglementation générale et abstraite (voir, en ce sens, arrêt du 15 avril 2010, Gualtieri/Commission, C-485/08 P, Rec. p. I-3009, point 81). Il en est d'autant plus ainsi lorsque la mise en œuvre par le législateur de l'Union d'une politique commune implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, comme c'est en règle générale le cas en matière de transport aérien (voir, en ce sens, arrêts précités SAM Schiffahrt et Stapf, point 25 et jurisprudence citée, ainsi que Omega Air e.a., point 65).

- 51 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la première branche du premier moyen, tirée d'un traitement différencié de situations comparables.

Sur la seconde branche du premier moyen, tirée d'un traitement égal de situations différentes

- 52 S'agissant de la seconde branche du premier moyen, tirée d'un traitement égal de situations différentes, le Grand-Duché de Luxembourg fait en substance valoir que les aéroports qui enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an dans les États membres où aucun aéroport n'atteint le seuil de 5 millions de mouvements de passagers par an sont traités d'une manière identique à celle des aéroports accueillant plus de 5 millions de passagers par an, alors même que les premiers n'auraient ni la même position de force par rapport aux usagers d'aéroports ni le même pouvoir économique que ces derniers.
- 53 À cet égard, il est constant entre les parties au litige que les aéroports dont le trafic annuel dépasse 5 millions de mouvements de passagers par an disposent, en raison même de ce nombre de mouvements, d'une position privilégiée par rapport aux usagers et qu'une inclusion de cette catégorie d'aéroports dans le champ d'application de la directive 2009/12 était justifiée eu égard tant à l'objet qu'au but de celle-ci.
- 54 Le fait que la situation de ces aéroports n'est pas identique à celle des aéroports qui enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an dans les États membres où aucun aéroport n'atteint un nombre de 5 millions de tels mouvements ne signifie pas, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, que l'inclusion de ces aéroports dans le champ d'application de la directive 2009/12 soit contraire au principe d'égalité de traitement. En effet, ces deux catégories d'aéroports sont, à juste titre, censées disposer d'une position privilégiée par rapport aux usagers

de ces aéroports, comme il a été constaté aux points 47 et 53 du présent arrêt, et se trouver ainsi dans des situations comparables. Le fait que l'origine de cette position réside, dans un cas, dans la position stratégique des aéroports concernés et, dans l'autre, dans l'importance du trafic annuel ne saurait, eu égard à l'objet et au but de ladite directive, entacher d'irrégularité l'appréciation effectuée par le législateur de l'Union.

- 55 Dans ces conditions, il y a lieu d'écartier la seconde branche du premier moyen, tirée d'un traitement égal de situations différentes et, partant, de rejeter ce moyen dans son ensemble.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité

Argumentation des parties

- 56 Selon le Grand-Duché de Luxembourg, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2009/12 est constitutif d'une violation du principe de proportionnalité étant donné que le critère définissant le champ d'application de cette directive est dépourvu de pertinence au regard des objectifs de celle-ci. En outre, si, certes, l'application des principes de relation aux coûts, de non-discrimination et de transparence à l'aéroport de Luxembourg-Findel ne pose pas de problèmes, les procédures et charges administratives ainsi que les mécanismes formels découlant de cette directive seraient, en revanche, excessifs et disproportionnés par rapport à la taille de cet aéroport. Les mécanismes de consultation et de supervision engendreraient des coûts pour l'aéroport de Luxembourg-Findel ainsi que pour l'État luxembourgeois. Ainsi, le coût de l'application de ladite directive aux redevances aéroportuaires aurait été estimé

à 839 500 euros, ce qui, après répercussion sur les passagers, entraînerait une augmentation de 16 % de la redevance actuelle pour les services relatifs aux passagers.

57 Selon la République slovaque, le Parlement et le Conseil n'ont pas justifié, par des critères objectifs et proportionnels à l'objectif poursuivi par la directive 2009/12, l'inclusion, dans le champ d'application de celle-ci des aéroports situés dans les États membres où aucun aéroport n'atteint le seuil de 5 millions de mouvements de passagers par an et qui enregistrent le plus grand nombre de tels mouvements dans l'État membre concerné. Inclure dans le champ d'application de cette directive un tel aéroport au seul motif qu'il s'agit du plus important aéroport de cet État membre ne contribuerait pas à atteindre l'objectif principal de celle-ci, à savoir améliorer la concurrence entre les aéroports et limiter les abus de position dominante. Ne contribuerait pas non plus à atteindre cet objectif la garantie que, dans chaque État membre, ladite directive s'applique au moins à un aéroport, indépendamment de la question de savoir si cet aéroport détient une position dominante sur le marché ou si sa position est totalement insignifiante.

58 Le Conseil rappelle la jurisprudence selon laquelle seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre peut affecter la légalité d'une telle mesure. Selon lui, la requête n'a pas démontré que la directive 2009/12 est manifestement inappropriée au regard de l'objectif que celle-ci poursuit.

59 Selon le Parlement, doit être pris en compte le fait que le législateur de l'Union se serait contenté d'adopter des règles minimales et qu'il aurait fourni aux États membres les outils d'une application souple de ces règles. En outre, le fait que la directive 2009/12 ne s'applique pas à tous les aéroports ne prouverait pas que le système établi par cette directive n'est pas nécessaire.

60 La Commission précise que, lors de l'élaboration de la directive 2009/12, plusieurs options ont été envisagées. Il résulterait tant de la proposition de directive que de

l'analyse d'impact [SEC(2006) 1688] que la plus contraignante des options étudiées aurait été écartée, notamment en raison du fait qu'elle aurait entraîné une hausse non négligeable des coûts administratifs. L'option finalement retenue se limitant à fixer des principes communs aurait, nonobstant sa moindre efficacité, été préférée en raison de son incidence financière moins importante.

Appréciation de la Cour

- ⁶¹ Il résulte d'une jurisprudence constante que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (arrêt du 8 juin 2010, *Vodafone e.a.*, C-58/08, Rec. p. I-4999, point 51 et jurisprudence citée).
- ⁶² En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect de ces conditions, dans des domaines où le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir normatif, comme en matière de transport aérien (voir arrêt *Commission/Conseil*, précité, point 58), seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans l'un de ces domaines par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, en ce sens, arrêt *Omega Air e.a.*, précité, point 64).
- ⁶³ Toutefois, même en présence d'un tel pouvoir, le législateur de l'Union est tenu de fonder son choix sur des critères objectifs. De plus, dans le cadre de l'appréciation des contraintes liées à différentes mesures possibles, il doit examiner si les objectifs poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs (arrêts précités

Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., point 58, ainsi que Vodafone e.a., point 53 et jurisprudence citée).

- 64 Il incombe, dès lors, à la Cour d'examiner, sur le fondement des critères mentionnés aux trois points précédents, si, comme l'invoque notamment le Grand-Duché de Luxembourg, la directive 2009/12 viole le principe de proportionnalité en incluant dans le champ d'application de celle-ci des aéroports situés dans les États membres où aucun aéroport n'atteint le seuil minimal prévu par cette directive et qui enregistrent le plus grand nombre de mouvements de passagers par an, indépendamment du nombre concret de tels mouvements.
- 65 À cet égard, il importe de rappeler que la Commission a effectué, avant d'élaborer la proposition de directive, une analyse d'impact dont les options étudiées sont également résumées dans cette proposition. Il en ressort qu'elle a examiné différentes options en la matière, parmi lesquelles figuraient, notamment, l'élaboration et l'adoption par les opérateurs du secteur aérien de mesures d'autorégulation volontaires, l'adoption d'un cadre juridique imposant le respect de principes communs pour l'établissement des redevances aéroportuaires à l'échelon national ainsi que l'instauration d'un cadre juridique imposant la perception et la fixation des redevances sur la base d'une méthode de calcul unique.
- 66 En ce qui concerne la question de savoir si l'adoption d'un cadre imposant le respect de principes communs pour l'établissement des redevances aéroportuaires à l'échelon national, solution qui a finalement été retenue par la directive 2009/12, est apte à réaliser l'objectif de ladite directive, il est constant entre les parties que, lorsqu'il existe un risque que les entités gestionnaires d'aéroports se trouvent dans une position privilégiée par rapport aux usagers d'aéroports et, partant, un risque d'abus de cette position, s'agissant de la fixation des redevances aéroportuaires, un tel cadre est apte à empêcher, en principe, un tel risque de se réaliser. Cette conclusion est également valable pour les aéroports situés dans les États membres où aucun aéroport n'atteint

un nombre de 5 millions de mouvements de passagers par an et qui enregistrent le plus grand nombre de tels mouvements.

- 67 Quant au caractère nécessaire d'un tel cadre, il convient de constater que le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas fait état de mesures moins contraignantes permettant d'atteindre cet objectif de manière aussi efficace qu'un cadre prévoyant des principes communs en matière de redevances aéroportuaires.
- 68 En ce qui concerne le caractère proportionné de la directive 2009/12, celui-ci est contesté au motif que cette directive imposerait des procédures et des charges administratives excessives et disproportionnées par rapport à la taille des aéroports situés dans les États membres où aucun aéroport n'atteint un nombre de 5 millions de mouvements de passagers par an et qui enregistrent le plus grand nombre de tels mouvements, comme celui de Luxembourg-Findel.
- 69 À cet égard, rien ne permet de constater que les charges résultant du régime instauré par la directive 2009/12, pour les aéroports concernés ou les États membres, soient manifestement disproportionnées par rapport aux avantages qui en découlent.
- 70 S'agissant, d'une part, des incidences de la directive 2009/12 sur le fonctionnement des aéroports concernés, il y a lieu de considérer que l'article 6 de celle-ci se borne à prévoir que les États membres doivent veiller à la mise en place, par les entités gestionnaires d'aéroports, d'une procédure de consultation régulière des usagers de ceux-ci, laquelle a lieu, en principe, une seule fois par an, sans que les modalités concrètes de cette procédure de consultation soient précisées à cet article. Ainsi, ces aéroports sont, en principe, libres d'organiser cette procédure en fonction de leur taille et des moyens financiers et en personnel dont ils disposent. Le même article énonce, à son paragraphe 5, que les États membres peuvent décider, sous certaines conditions, de ne pas prévoir l'intervention de l'autorité de supervision indépendante nationale désignée conformément à l'article 11 de ladite directive.

- 71 D'autre part, s'agissant de cette autorité, ledit article 11 se borne à prévoir l'obligation pour les États membres de désigner ou de mettre en place une telle autorité et ne leur impose pas de prévoir des mesures d'organisation spécifiques impliquant que celle-ci doit avoir une certaine taille. S'ajoute à cela le fait que, en vertu du paragraphe 2 du même article, la délégation de la mise en œuvre de cette directive à d'autres autorités de supervision indépendantes est possible. Enfin, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 103 de ses conclusions, il n'apparaît pas que les coûts qu'engendrerait la mise en œuvre de la directive 2009/12 puissent entraîner le départ des compagnies aériennes d'un aéroport comme celui de Luxembourg-Findel.
- 72 Il découle de ce qui précède que le deuxième moyen invoqué par le Grand-Duché de Luxembourg au soutien de son recours, tiré d'une violation du principe de proportionnalité, doit être rejeté comme non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation du principe de subsidiarité

Argumentation des parties

- 73 Par son troisième moyen, le Grand-Duché de Luxembourg soutient que le fait de régler au niveau de l'Union une situation qui pourrait l'être au niveau national, dès lors que le seuil de 5 millions de mouvements de passagers par an n'est pas atteint, est incompatible avec le principe de subsidiarité. Cette incompatibilité serait démontrée par le fait que des aéroports ayant pourtant une taille supérieure à celle de l'aéroport de Luxembourg-Findel sont exemptés du respect des obligations découlant de la directive 2009/12.

74 À cet égard, le Conseil fait valoir que la requête n'a pas explicité en quoi consisterait la prétendue violation du principe de subsidiarité. Selon lui, il convient d'examiner si l'objectif poursuivi par l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2009/12 pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union. En effet, les principes essentiels de cette directive, notamment la transparence, la non-discrimination et la consultation des usagers d'aéroports, faciliteraient directement la poursuite des activités des compagnies aériennes. Il en irait de même à l'égard des aéroports, dont la position se trouverait renforcée par rapport aux plus grandes compagnies aériennes, puisque ces dernières n'auraient plus la possibilité d'exiger des tarifs préférentiels en leur faveur. Au vu de ces éléments, ainsi que du caractère international inhérent au marché de l'aviation, le Conseil estime que les objectifs de ladite directive ne peuvent être réalisés qu'au niveau de l'Union.

75 Le Parlement considère que la requête ne semble pas critiquer l'existence même de l'intervention du législateur de l'Union. Il serait donc difficile d'appréhender sur quelle base une violation du principe de subsidiarité pourrait être fondée. Si, en revanche, le Grand-Duché de Luxembourg entendait par subsidiarité la marge d'action laissée aux États membres, il conviendrait de constater que cette marge serait largement préservée, étant donné que la directive 2009/12 ne prescrit pas le mode de calcul des redevances et n'impose pas non plus les recettes à prendre en compte. Par ailleurs, les exigences quant à l'organisation de l'autorité de surveillance seraient relativement limitées.

Appréciation de la Cour

76 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5, deuxième alinéa, CE et concrétisé par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité, aux termes duquel la Communauté n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Ce protocole établit également, à son paragraphe 5, des lignes

directrices pour déterminer si ces conditions sont remplies (arrêt Vodafone e.a., précité, point 72).

- 77 S'agissant d'actes législatifs, ledit protocole précise, à ses paragraphes 6 et 7, que la Communauté ne légifère que dans la mesure du nécessaire et que les mesures de la Communauté doivent laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national, cette marge devant toutefois rester compatible avec la réalisation de l'objectif de la mesure et le respect des exigences du traité (arrêt Vodafone e.a., précité, point 73).
- 78 Il précise, en outre, à son paragraphe 3, que le principe de subsidiarité ne remet pas en question les compétences conférées à la Communauté par le traité, telles qu'interprétées par la Cour.
- 79 Le principe de subsidiarité s'applique lorsque le législateur de l'Union utilise l'article 80 CE comme base juridique, dans la mesure où cette disposition ne lui confère pas une compétence exclusive pour adopter des règles en matière de transport aérien.
- 80 En l'espèce, le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas explicité de manière circonstanciée son troisième moyen, de manière à permettre un contrôle juridictionnel sur la question de savoir dans quelle mesure une réglementation nationale pourrait réaliser de manière suffisante l'objectif poursuivi par la directive 2009/12 dans un État membre dans lequel le principal aéroport n'atteint pas le seuil minimal prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette directive.
- 81 En outre, l'argument invoqué par cet État membre au soutien de son troisième moyen, selon lequel un cadre commun n'est pas nécessaire à l'égard des aéroports enregistrant moins de 5 millions de mouvements de passagers par an ne saurait prospérer, notamment eu égard à ce qui a été constaté aux points 47, 48 et 53 à 55 du présent

arrêt. Il ressort en effet de ceux-ci que non seulement les aéroports enregistrant plus de 5 millions de mouvements de passagers par an, mais également ceux qui constituent l'aéroport principal de leur État membre, indépendamment du nombre concret de mouvements de passagers par an, sont censés disposer d'une position privilégiée.

- 82 La circonstance qu'une partie des aéroports enregistrant un trafic annuel inférieur à 5 millions de mouvements de passagers par an ne relève pas du champ d'application de la directive 2009/12 ne saurait, pour sa part, être utilement invoquée pour prouver une violation du principe de subsidiarité, une telle circonstance étant seulement susceptible de démontrer que le législateur de l'Union a considéré, à juste titre eu égard à ce qui a été constaté aux points 38 et 48 du présent arrêt, qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans ce champ d'application de tels aéroports lorsqu'ils ne constituent pas l'aéroport principal de leur État membre.
- 83 Dans ces conditions, le troisième moyen invoqué par le Grand-Duché de Luxembourg au soutien de son recours, tiré d'une violation du principe de subsidiarité, doit être rejeté comme non fondé.
- 84 Aucun des moyens soulevés par le Grand-Duché de Luxembourg à l'appui de son recours n'étant susceptible d'être accueilli, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

- 85 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. Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation du Grand-Duché de Luxembourg et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application

du paragraphe 4, premier alinéa, du même article, les intervenants au présent litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.**

- 2) Le Grand-Duché de Luxembourg est condamné aux dépens.**

- 3) La République slovaque et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures