



COMMISSION EUROPÉENNE

Service juridique

Bruxelles, le 29 juin 2016
sj.c(2016)3712626

ORIG: LV

***DOCUMENTS DE PROCÉDURE
JURIDICTIONNELLE***

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice, par la **Commission européenne**, représentée par M. Nicholas Khan, conseiller juridique, M. Steven Noë et M^{me} Inese Rubene, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete Clausen, également membre de son service juridique, bâtiment Bech, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-159/16

Starptautiskā lidosta «Rīga»

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) par l'Augstākā tiesa (Cour suprême, Lettonie) et portant sur l'interprétation à donner à l'article 102 TFUE, à l'article 107, paragraphe 1, TFUE et à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

Table des matières

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	CADRE JURIDIQUE.....	3
3.	LES FAITS AU PRINCIPAL ET LES QUESTIONS PREJUDICIELLES	5
4.	EXAMEN DES QUESTIONS PREJUDICIELLES	9
4.1.	Introduction	9
4.2.	L'application de l'article 102 TFUE	10
4.3.	L'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE	14
4.4.	L'application simultanée de l'article 102 TFUE et des règles relatives aux aides d'État	17
4.5.	Les propositions de réponses.....	22
5.	CONCLUSIONS	22

1. INTRODUCTION

1. La demande de décision préjudicielle présentée par l'Augstākā tiesa (Cour suprême, Lettonie) comporte trois questions concernant le rapport entre les règles de concurrence applicables aux entreprises et les règles relatives aux aides d'État.
2. Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure engagée par Starptautiskā Lidosta «Rīga» (ci-après l'«aéroport international de Riga» ou l'«aéroport») contre une décision du Konkurences padome (ci-après le «conseil de la concurrence») du 10 février 2012 constatant que l'aéroport international de Riga avait violé l'article 102 TFUE par l'application de prix discriminatoires à l'égard de ses clients, infligeant une amende à l'aéroport et lui ordonnant de mettre fin à l'infraction.
3. La Commission européenne (ci-après la «Commission») a l'honneur de présenter à la Cour les observations suivantes:

2. CADRE JURIDIQUE

Dispositions du droit de l'Union européenne

4. L'article 102 TFUE dispose:

«Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à:

[...]

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence.»

5. En vertu de l'article 103 TFUE, le Conseil a adopté le règlement n° 1/2003 en vue de l'application des principes figurant aux articles 101 et 102 TFUE¹. Ce règlement

¹ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

prévoit que la Commission, les autorités nationales de concurrence et les juridictions nationales sont compétentes pour appliquer les articles 101 et 102 TFUE².

6. L'article 5 du règlement n° 1/2003 dispose:

«Article 5

Compétence des autorités de concurrence des États membres

Les autorités de concurrence des États membres sont compétentes pour appliquer les articles 81 et 82 du traité dans des cas individuels. À cette fin, elles peuvent, agissant d'office ou saisies d'une plainte, adopter les décisions suivantes:

- ordonner la cessation d'une infraction,*
- ordonner des mesures provisoires,*
- accepter des engagements,*
- infliger des amendes, astreintes ou toute autre sanction prévue par leur droit national.*

Lorsqu'elles considèrent, sur la base des informations dont elles disposent, que les conditions d'une interdiction ne sont pas réunies, elles peuvent également décider qu'il n'y a pas lieu pour elles d'intervenir.»

7. L'article 107, paragraphe 1, TFUE dispose:

«Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

8. L'article 108, paragraphe 3, prévoit ce qui suit:

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre

² Ces compétences sont énoncées aux articles 4, 5, et 6 du règlement n° 1/2003.

sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

9. En vertu de l'article 109 TFUE, le Conseil a adopté le règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 TFUE³.
10. Enfin, il convient de noter que les redevances aéroportuaires sont réglementées au niveau de l'Union européenne par la directive 2009/12/CE⁴. Cette directive établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne. Elle s'applique aux aéroports situés dans l'Union européenne dont la taille est supérieure à un seuil minimal. La Commission présume que l'aéroport international de Riga en fait partie⁵. Cependant, les États membres avaient l'obligation de transposer la directive le 15 mars 2011 au plus tard et il ressort de la décision du conseil de la concurrence que l'infraction constatée porte sur une période antérieure, s'étendant du 1^{er} novembre 2009 au 31 décembre 2010.

3. LES FAITS AU PRINCIPAL ET LES QUESTIONS PREJUDICIELLES

11. L'ordonnance de renvoi expose les principaux faits comme suit:

«Par décision du 10 février 2012, le conseil de la concurrence a constaté que les activités de la société anonyme d'État AS Starptautiskā lidosta "Rīga" (ci-après l'«aéroport international de Riga» ou l'«aéroport») violaient l'interdiction énoncée à l'article 102, deuxième alinéa, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La décision caractérisait l'infraction ainsi: l'aéroport, qui se trouve en position dominante sur le marché concerné, applique des redevances

³ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO L 248 du 24.9.2015, p. 9.

⁴ Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, JO L 70 du 14.3.2009, p. 11.

⁵ L'article 1^{er}, paragraphe 2, dispose que la directive «s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité, 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». Bien que le nombre annuel de passagers tourne autour des cinq millions, l'aéroport international de Riga est sans aucun doute celui qui enregistre le plus grand nombre de mouvements de passagers en Lettonie.

aéroportuaires fondamentalement différentes pour des services d'aire de trafic équivalents à la société anonyme "Air Baltic Corporation" (ci-après "Air Baltic") et à la société "Ryanair Ltd" (ci-après "Ryanair") et, de plus, dans le cas de services spéciaux, Air Baltic doit payer pour chaque prestation alors que Ryanair ne paye rien à cet égard, mais acquitte une redevance fixe par passager transporté. Pour cette raison, l'aéroport n'est pas en mesure de garantir à Air Baltic des redevances de service non discriminatoires. L'aéroport s'est vu infliger une amende et il lui a été enjoint de mettre fin à l'infraction»⁶.

12. Il ressort de la décision du conseil de la concurrence qu'au cours de la procédure administrative, l'aéroport international de Riga a présenté pour sa défense des arguments invoquant de prétendues différences de coûts de fourniture des services aéroportuaires à Ryanair et aux autres compagnies aériennes. À ce stade de la procédure, il ne semblait toutefois pas être soutenu que les redevances fixées pour Ryanair étaient déterminées autrement que par le comportement commercial autonome de l'aéroport.
13. En revanche, dans le cadre de son recours contre cette décision devant la juridiction administrative compétente, l'aéroport international de Riga a fait valoir qu'il avait été contraint par son propriétaire (l'État letton, représenté par le ministère des transports) de conclure avec Ryanair un contrat aux termes duquel les redevances dues par Ryanair étaient inférieures au coût réel des services qui lui étaient fournis. L'aéroport a soutenu qu'il ne pouvait appliquer les mêmes redevances à toutes les compagnies aériennes clientes de l'aéroport, sous peine de se retrouver en situation d'insolvabilité. Selon lui, le contrat conclu avec Ryanair devait par conséquent être considéré comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, viciant ainsi toute constatation d'un abus de position dominante commis par l'aéroport au sens de l'article 102 TFUE⁷.
14. L'ordonnance de renvoi ne décrit pas dans le détail le contrat conclu avec Ryanair. Il ressort toutefois de la décision du conseil de la concurrence que Ryanair payait une redevance fixe par passager en partance, couvrant tous les services d'aérodrome, la

⁶ Voir point 1 de l'ordonnance de renvoi.

⁷ Ordonnance de renvoi, point 2.

redevance pour services terminaux de la navigation aérienne, les taxes aéroportuaires et autres redevances perçues directement ou indirectement. Toutes les autres compagnies aériennes, et notamment Air Baltic, étaient soumises aux redevances et taxes habituelles, telles que fixées par l'aéroport et les autorités lettones. Le conseil de la concurrence a constaté que les prix facturés à Air Baltic étaient parfois supérieurs de 82 % à ceux facturés à Ryanair⁸.

15. Par son arrêt du 20 décembre 2013, la cour administrative a rejeté l'argument de l'aéroport, considérant, entre autres, que la question de savoir si l'aéroport avait accordé ou non une aide d'État n'affectait pas son obligation de respecter les règles de concurrence applicables aux entreprises⁹.
16. L'aéroport international de Riga a formé un pourvoi contre cet arrêt devant la Cour suprême, en défendant la thèse que l'article 107, paragraphe 1, TFUE constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 102 TFUE en ce sens que la première disposition contient les éléments énoncés dans la deuxième (distorsion de concurrence, effet sur les échanges entre États membres) et un élément additionnel (l'utilisation de ressources d'État). L'aéroport considère par conséquent que la conclusion de la cour administrative selon laquelle l'applicabilité de l'article 107, paragraphe 1, TFUE n'exclut pas l'application de l'article 102 TFUE n'est pas fondée. Il fait en outre valoir qu'un comportement violant une interdiction imposée à un État ne saurait simultanément violer une autre interdiction imposée à une autre personne ou entreprise. De plus, selon l'aéroport, l'interprétation de l'article 102 TFUE donnée par la cour administrative implique que celui-ci devrait appliquer la redevance réduite à toutes les compagnies aériennes, lui imposant ainsi d'accorder encore plus d'aides d'État illégales¹⁰.
17. L'aéroport indique également avoir introduit devant la Commission, en janvier 2014, une plainte relative à une aide d'État et considère que la procédure concernant la légalité de la décision du conseil de la concurrence devrait donc être suspendue jusqu'à

⁸ Décision n° E02-12 du conseil de la concurrence du 10 février 2012, point 6.6., page 19.

⁹ Ordonnance de renvoi, point 3.

¹⁰ Ordonnance de renvoi, point 4.

ce que la Commission se prononce sur cette plainte¹¹. La plainte étant toujours en cours d'examen et ne figurant pas dans le dossier de la juridiction nationale, la Commission ne fera pas de commentaires à son sujet.

18. Le conseil de la concurrence considère que l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne constitue par une *lex specialis* par rapport à l'article 102 TFUE, l'affaire concernant essentiellement une infraction à ce dernier article. Selon le conseil de la concurrence, les affirmations selon lesquelles l'aéroport aurait accordé une aide d'État illégale reposent sur de pures hypothèses et il n'y a donc aucune raison de présumer l'existence d'un éventuel conflit entre les règles relatives aux aides d'État et l'interdiction d'abus de position dominante.
19. La Cour suprême a ensuite décidé de solliciter l'avis de la Commission. Par lettre du 22 décembre 2015, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003 et à l'article 29 du règlement (UE) 2015/1589, la Commission a rendu son avis.
20. La Commission a fourni des réponses détaillées aux questions de la Cour suprême mais a également observé que l'affaire soulevait des questions de droit de l'Union dont les réponses n'étaient pas évidentes au point de ne laisser aucune place à un doute raisonnable. La Commission a par conséquent rappelé à la Cour suprême son obligation, en application de l'article 267 TFUE, de soumettre ces questions à la Cour de justice si elle considérait qu'une réponse auxdites questions était nécessaire pour trancher le litige dont elle était saisie¹².
21. Estimant qu'il existait des doutes sur l'interprétation du droit de l'Union, la juridiction de renvoi a décidé de suspendre la procédure et de déférer à la Cour les questions suivantes à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE:

«1. Convient-il d'interpréter les articles 102 et 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en ce sens qu'un seul et même comportement d'une entreprise publique puisse être analysé à la fois sous l'angle de l'existence d'une aide d'État (sous la forme de l'attribution éventuelle d'une aide d'État à un client

¹¹ Ibidem.

¹² Ordonnance de renvoi, point 6. L'avis de la Commission est joint en tant qu'annexe 1.

ou un partenaire commercial) et sous celui de l'exploitation abusive d'une position dominante?

2. Existe-t-il entre ces deux analyses un certain ordre ou une hiérarchie?

3. Est-il permis à une autorité ou une juridiction saisie d'une affaire de violation du droit de la concurrence consistant en l'application d'une tarification discriminatoire aux clients ou partenaires commerciaux d'une entreprise publique de constater que le comportement d'un opérateur économique viole l'article 102 TFUE, si cette infraction consiste en l'attribution d'une aide d'État sans suivre la procédure de vérification préalable instituée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE?»

4. EXAMEN DES QUESTIONS PREJUDICIELLES

4.1. Introduction

22. La Commission note que la Cour suprême est saisie d'un recours de la cour administrative régionale concernant une décision rendue par le conseil de la concurrence, laquelle formule uniquement des constatations fondées sur l'article 102 TFUE. Comme expliqué ci-dessus, il apparaît que l'aéroport international de Riga tente d'infléchir ces constatations en soutenant, d'une part, que son comportement est imputable à l'État et, d'autre part, que le comportement de l'État constitue une aide d'État accordée à Ryanair en violation de l'article 107 TFUE.
23. La Commission se penchera d'abord sur l'application de l'article 102 TFUE aux faits de l'espèce (section 4.2), puis sur l'application des règles relatives aux aides d'État à ces mêmes faits (section 4.3). Bien qu'il ne soit ni nécessaire ni approprié, aux fins de la présente affaire, de parvenir à des conclusions définitives sur la question de savoir si l'aéroport international de Riga a commis un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE et accordé une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, les questions posées par la Cour suprême lettone ne peuvent être correctement traitées qu'après examen du contexte dans lequel elles ont été soulevées. La Commission examinera ensuite la possibilité d'une application combinée de ces deux ensembles de règles (section 4.4). Sur cette base, elle formulera les réponses qu'elle propose que la Cour apporte aux questions de la Cour suprême lettone (section 4.5).

4.2. L'application de l'article 102 TFUE

24. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le conseil de la concurrence a constaté que l'aéroport international de Riga avait commis un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE en appliquant des redevances substantiellement différentes pour des services équivalents fournis respectivement à Ryanair et à Air Baltic. Sur la base de cette constatation, le conseil de la concurrence a imposé une amende à l'aéroport et lui a ordonné de mettre fin à l'infraction constatée.
25. Bien que la juridiction de renvoi n'ait pas saisi la Cour d'une demande d'interprétation de l'article 102 TFUE en tant que telle, la Commission estime utile de formuler les remarques suivantes.
26. L'accord passé avec Ryanair pour la fourniture de services aéroportuaires a été conclu par l'aéroport international de Riga, une entreprise publique dont l'unique actionnaire est l'État letton. L'aéroport international de Riga est incontestablement une entreprise au sens des règles de concurrence et son comportement est par conséquent soumis aux règles visées aux articles 101 et 102 TFUE.
27. Selon une jurisprudence constante, la position dominante visée par l'article 102 TFUE concerne une position de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause, en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs¹³.
28. S'il est certes constant qu'un aéroport peut jouir d'une telle position¹⁴, il peut être observé que des compagnies aériennes à bas coûts telles que Ryanair réussissent

¹³ Arrêt dans l'affaire C-27/76, *United Brands*, EU:C:1978:22, point 65, et arrêt du 17 septembre 2007 dans l'affaire T-201/04, *Microsoft/Commission*, EU:T:2007:289, point 229.

¹⁴ La Commission a adopté dans le passé une série de décisions concernant des redevances d'atterrissage discriminatoires appliquées par des exploitants d'aéroport en violation de l'article 106, paragraphe 1, et de l'article 102 TFUE: décision de la Commission du 28 juin 1995 concernant le système de rabais sur les redevances d'atterrissage mis en place à l'aéroport Bruxelles-National en Belgique, JO L 216 du 12.9.1995, p. 8; décision de la Commission du 10 février 1999 concernant les aéroports portugais, JO L 69 du 16.3.1999, p. 31; décision de la Commission du 10 février 1999 concernant les aéroports finlandais, JO L 69 du 16.3.1999, p. 24; décision de la Commission du 26 juillet 2000 concernant les aéroports espagnols, JO L 208 du 18.8.2000, p. 36. Contrairement à la présente affaire, les réglementations nationales en cause dans ces affaires étaient invariablement discriminatoires à l'égard des transporteurs d'autres États membres. La décision concernant les aéroports portugais a fait l'objet d'un recours devant la

souvent à négocier avec des aéroports des contrats à des conditions très favorables. Dans de telles situations, les aéroports pourraient ne pas détenir une position de force économique leur fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ces compagnies aériennes à bas coûts, qui peuvent mettre des aéroports en concurrence pour leur usage.

29. Cette question n'étant pas soumise à la Cour, la Commission ne l'examinera pas de manière plus approfondie et partira du postulat que, comme l'a constaté le conseil de la concurrence, l'aéroport international de Riga détient effectivement une position dominante. De même, dans la mesure où l'application par une entreprise en position dominante de prix substantiellement différents pour des services équivalents constitue un abus caractéristique de position dominante¹⁵, il n'est pas nécessaire de s'étendre sur ce point.
30. Il importe cependant d'examiner l'argument de l'aéroport international de Riga selon lequel il aurait été contraint par l'État letton de conclure l'accord en cause avec Ryanair. À cet égard, il n'apparaît pas clairement si l'aéroport fixait lui-même les redevances payées par d'autres utilisateurs ou si ces redevances étaient imposées par l'État, ce qui conduit à se demander si le comportement infractionnel constaté est imputable à l'aéroport international de Riga.
31. L'article 102 TFUE s'applique au comportement d'une entreprise si ce comportement a été adopté par cette entreprise de sa propre initiative. Par contre, si un comportement anticoncurrentiel est imposé aux entreprises par une législation nationale ou si celle-ci crée un cadre juridique qui lui-même élimine toute possibilité de comportement concurrentiel de leur part, l'article 102 TFUE ne s'applique pas à l'entreprise. Dans

Cour de justice (arrêt du 29 mars 2001 dans l'affaire C-163/99, Portugal/Commission, EU:C:2001:189). La Commission a également constaté que l'exploitant des aéroports de Paris avait abusé de sa position dominante en facturant des redevances discriminatoires aux sociétés prestataires de services d'assistance en escale. Cette décision a conduit à l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, EU:T:2000:290, confirmé sur pourvoi par arrêt du 24 octobre 2002 dans l'affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission, EU:C:2002:617.

¹⁵ Voir, en ce qui concerne les aéroports, les décisions et arrêts cités dans la note de bas page précédente.

une telle situation, la restriction de concurrence ne trouve pas sa cause, ainsi que l'implique l'article 102 TFUE, dans des comportements autonomes des entreprises¹⁶.

32. En revanche, s'il s'avère que la législation nationale laisse subsister la possibilité d'une concurrence susceptible d'être empêchée, restreinte ou faussée par des comportements autonomes des entreprises, l'article 102 TFUE s'applique¹⁷.
33. Pour déterminer si l'article 102 TFUE peut s'appliquer en l'espèce au comportement de l'aéroport international de Riga, la juridiction nationale devrait établir la source du comportement incriminé. Selon l'arrêt *Ladbroke*, auquel se réfère la juridiction de renvoi, le critère consiste à déterminer si le comportement de l'entreprise est imposé par «une législation [nationale] ou si celle-ci crée un cadre juridique qui lui-même élimine toute possibilité de comportement concurrentiel» de sa part.
34. Ce critère semble exclure l'application de l'article 102 TFUE uniquement dans les cas où l'État a agi en sa qualité de législateur ou d'auteur du cadre juridique concerné. La Commission considère que l'application de l'article 102 TFUE n'est pas exclue lorsque l'État agit simplement en sa qualité de propriétaire d'une entreprise publique, par exemple en usant de ses pouvoirs d'actionnaire pour contraindre l'entreprise à adopter un comportement anticoncurrentiel.
35. À cet égard, il serait également important de savoir dans quelle mesure les redevances payées par d'autres compagnies aériennes étaient fixées par l'aéroport. Si l'aéroport international de Riga fixait librement ces autres redevances, il semble plus difficile de conclure que la législation ou le cadre juridique créé par l'État éliminait toute possibilité de comportement concurrentiel de la part de l'aéroport.
36. Dans la mesure où l'ordonnance de renvoi n'explique pas précisément de quelle façon l'État letton aurait contraint l'aéroport international de Riga à conclure l'accord en cause, ni de quelle manière les redevances payées par d'autres compagnies aériennes sont déterminées, il est difficile d'apporter une réponse définitive à la question de savoir si l'article 102 TFUE peut s'appliquer au comportement en cause. Il est

¹⁶ Arrêt dans les affaires jointes C-359/95 P et C-379/95 P, *Ladbroke Racing*, EU:C:1997:531, point 33; arrêt dans les affaires jointes T-191/98, T-212/98 à T-214/98, *Atlantic Container Line e.a./Commission*, EU:T:2003:245, point 1130.

¹⁷ Arrêt du 11 décembre 2003 dans l'affaire T-65/99, *Srintzis Lines Shipping/Commission*, EU:T:2003:336, point 120.

toutefois évident que si l'État letton a agi en sa qualité d'État, dans l'exercice de la puissance publique («*acta jure imperii*»), excluant toute possibilité de comportement concurrentiel de l'aéroport international de Riga, l'article 102 TFUE ne pourrait s'appliquer audit aéroport.

37. Il convient également de noter que, si l'article 102 TFUE ne s'appliquait pas à l'aéroport international de Riga du fait de l'absence de comportement autonome de cette entreprise, l'article 106, paragraphe 1, TFUE, lu conjointement avec l'article 102 TFUE, pourrait s'appliquer aux actions de l'État letton¹⁸.

38. Dès lors, s'agissant de l'application de l'article 102 TFUE en l'espèce, la question finale qui se pose est celle de savoir si l'aéroport pourrait invoquer l'arrêt de la Cour dans l'affaire CIF¹⁹. Dans cet arrêt, la Cour a considéré qu'en présence de comportements d'entreprises contraires à l'article 101, paragraphe 1, TFUE, qui sont imposés ou favorisés par une législation nationale qui en légitime ou en renforce les effets, plus particulièrement en ce qui concerne la fixation des prix et la répartition du marché, une autorité nationale de la concurrence qui a reçu pour mission, notamment, de veiller au respect de l'article 101 TFUE:

- a l'obligation de laisser inappliquée cette législation nationale;
- ne peut infliger de sanctions aux entreprises concernées pour des comportements passés lorsque ceux-ci leur ont été imposés par cette législation nationale;
- peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour leurs comportements ultérieurs à la décision de laisser inappliquée cette législation nationale, une fois que cette décision est devenue définitive à leur égard;
- peut infliger des sanctions aux entreprises concernées pour des comportements

¹⁸ Arrêt dans l'affaire C-163/99, Portugal/Commission, EU:C:2001:189.

¹⁹ Arrêt dans l'affaire C-198/01, CIF, EU:C:2003:430.

passés lorsqu'ils ont été simplement facilités ou encouragés par cette législation nationale, tout en tenant dûment compte des spécificités du cadre normatif dans lequel les entreprises ont agi.

39. L'affaire CIF concernait l'interprétation de l'article 101 TFUE, mais la Commission estime que les mêmes principes peuvent être appliqués dans le contexte de l'article 102 TFUE. Donc, dans la mesure où il est conclu que l'aéroport international de Riga a adopté des comportements contraires à l'article 102 TFUE, imposés ou favorisés par une législation nationale qui en légitime ou en renforce les effets, il pourrait être soutenu que le conseil de la concurrence a l'obligation de laisser inappliquée cette législation nationale et ne peut infliger de sanctions à l'aéroport pour des comportements passés qui étaient imposés par ladite législation nationale.
 40. La Commission relève également que cet arrêt concerne un comportement imposé par une législation nationale, ce qui soulève la question de savoir s'il s'applique à une contrainte exercée sous d'autres formes par l'État, notamment au moyen d'instructions données à une entreprise sur la base de droits de propriété.
 41. Il peut être conclu que l'application de l'article 102 TFUE aux faits de l'espèce soulève plusieurs questions importantes, auxquelles il est impossible de répondre en l'absence de plus amples informations sur les faits pertinents.
- 4.3. L'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE**
42. L'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE n'est ni absolue ni inconditionnelle. L'article 107, paragraphe 2, TFUE énumère les catégories d'aide qui sont compatibles avec le marché intérieur et l'article 107, paragraphe 3, TFUE énumère les catégories d'aides qui peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. Une aide qui répond aux besoins de la coordination des transports ou qui correspond au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public peut également être déclarée compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 93 TFUE. De même, la Commission peut déclarer compatible, en vertu de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, une aide octroyée pour la gestion de services d'intérêt économique général.
 43. Le traité donne donc à la Commission un large pouvoir d'appréciation pour autoriser des aides d'État par dérogation à l'interdiction générale prévue à l'article 107,

paragraphe 1, TFUE. Par conséquent, c'est à la Commission²⁰ qu'il appartient de déterminer si une aide est compatible avec le marché intérieur, sous réserve du contrôle de la Cour de justice. Les juridictions nationales ne sont pas habilitées à se prononcer sur la compatibilité d'une aide²¹.

44. En revanche, l'interdiction de mettre à exécution des projets tendant à instituer ou à modifier des aides, visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, a un effet direct et engendre, en faveur des justiciables, des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder²². Dans ce contexte, les juridictions nationales doivent établir si la mesure contestée constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE²³. En particulier, les juridictions nationales peuvent être appelées à déterminer si une aide d'État a été accordée sans qu'il soit tenu compte de la procédure d'examen préalable prévue par l'article 108, paragraphe 3, TFUE.
45. Pour déterminer si le contrat conclu entre l'aéroport international de Riga et Ryanair est une mesure constituant une aide d'État, il y a lieu d'examiner, notamment, si le contrat en cause est imputable à l'État et financé au moyen de ressources d'État et si ce contrat accorde un avantage sélectif à Ryanair. Il semble manifeste que Ryanair est une entreprise exerçant des activités économiques et que l'octroi d'une aide à cette entreprise fausserait la concurrence et influencerait sur les échanges entre États membres.
46. L'aéroport international de Riga est une entreprise publique détenue par l'État letton, ce qui signifie que, pour déterminer si un contrat conclu par cette entreprise est imputable à l'État, il y a lieu d'établir si les pouvoirs publics peuvent être considérés comme ayant été associés, d'une manière ou d'une autre, à l'adoption de cette mesure²⁴.

²⁰ À titre exceptionnel, le Conseil peut également déclarer une aide compatible avec le marché intérieur, en application de l'article 108, paragraphe 2, troisième alinéa, TFUE.

²¹ Arrêt dans l'affaire C-6/64, Costa/ENEL, EU:C:1964:66; arrêt dans l'affaire C-120/73 Lorenz/Allemagne, EU:C:1973:152.

²² Arrêt Costa/ENEL, précité; arrêt Lorenz/Allemagne, précité, point 8.

²³ Arrêt dans l'affaire C-6/12, P Oy, EU:C:2013:525.

²⁴ Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission (Stardust), EU:C:2002:294, point 52.

47. À cet égard, la Cour a considéré, dans l'arrêt Van der Kooy, que les tarifs préférentiels appliqués aux horticulteurs pour le gaz naturel et figurant dans un contrat conclu entre Gasunie — une entreprise de droit privé dans laquelle l'État néerlandais ne détient que 50 % du capital — et des représentants des horticulteurs étaient imputables à l'État néerlandais. Sur la base des faits du litige, la Cour a constaté qu'en matière de fixation des tarifs du gaz, Gasunie ne disposait nullement d'une pleine autonomie mais agissait sous le contrôle et les directives des pouvoirs publics, et qu'il était dès lors établi que Gasunie ne pouvait pas fixer ce tarif sans tenir compte des exigences des pouvoirs publics²⁵.
48. De même, la Cour de justice a considéré que l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide peut être déduite du fait qu'en dehors des éléments de nature organique qui les liaient à l'État, les entreprises publiques par l'intermédiaire desquelles les aides avaient été accordées devaient tenir compte des directives émanant des pouvoirs publics²⁶.
49. D'autres indices pourraient, le cas échéant, être également pertinents pour conclure à l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une autorité publique²⁷.
50. La presse a rapporté que le ministre letton des transports de l'époque, M. Ainārs Šlesers, avait proposé, au nom de l'aéroport, les conditions insérées ultérieurement dans l'accord et que des négociations directes avaient eu lieu entre le directeur commercial de Ryanair et M. Šlesers²⁸. Le conseil d'administration de l'aéroport se serait apparemment opposé à la signature du contrat avec Ryanair, car il savait que cela entraînerait des pertes considérables. Il a également été rapporté qu'un conflit au sujet de l'application du contrat avait conduit à une procédure d'arbitrage, à

²⁵ Arrêt dans les affaires jointes C-67, 68 et 70/85, Van der Kooy/Commission, EU:C:1988:38, points 36 à 38, confirmé dans l'arrêt rendu dans l'affaire France/Commission (Stardust), précitée, point 55.

²⁶ Arrêt dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, EU:C:1991:136, points 11 et 12; arrêt dans l'affaire C-305/89, Italie/Commission, EU:C:1991:142, points 13 et 14, confirmés dans l'arrêt rendu dans l'affaire France/Commission (Stardust), précitée, point 55.

²⁷ Arrêt dans l'affaire France/Commission (Stardust), précitée, point 56.

²⁸ Article publié dans le *Baltic News Network* du 15 mai 2014: *Šlesers actual role in the signing of contract with Ryanair is revealed*. Voir <http://bnn-news.com/slesers-actual-role-signing-contract-ryanair-revealed-113664>.

Londres, entre l'aéroport et Ryanair, et que la juridiction arbitrale avait considéré que le ministère des transports était plus qu'un régulateur et avait joué un rôle très actif dans les négociations avec Ryanair.

51. Si ces informations sont exactes, il semble probable que l'aéroport n'aurait pas pu conclure un accord avec Ryanair sans tenir compte des exigences du ministre des transports et que, dès lors, le contrat serait imputable à l'État.
52. Étant donné que l'aéroport international de Riga est totalement détenu par l'État, ses ressources doivent être considérées comme des ressources de l'État.
53. La deuxième question qui se pose ensuite est celle de savoir si ledit contrat a procuré à Ryanair un avantage que l'entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. S'il devait être établi qu'à l'époque, il était effectivement prévisible que le contrat entraînerait des pertes considérables pour l'aéroport, il semble alors probable que l'aéroport a accordé un avantage à Ryanair. Cet avantage serait de nature sélective puisqu'il n'a été accordé qu'à une seule compagnie aérienne.
54. Par conséquent, il ne peut être exclu que les conditions préférentielles figurant dans le contrat conclu entre l'aéroport international de Riga et Ryanair constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.
55. Si lesdites conditions préférentielles constituent effectivement une aide d'État, il s'agirait apparemment d'une «aide nouvelle» au sens de l'article 1^{er}, point c), du règlement (UE) 2015/1589, puisque le contrat a été signé après l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne. Dans la mesure où cette aide nouvelle a été mise en œuvre sans avoir été notifiée à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, elle devrait être considérée comme une aide illégale au sens de l'article 1^{er}, point f), du règlement (UE) 2015/1589.

4.4. L'application simultanée de l'article 102 TFUE et des règles relatives aux aides d'État

56. La première et la troisième questions portent sur le point de savoir si les articles 102 TFUE et 107, paragraphe 1, TFUE peuvent être appliqués simultanément par une juridiction nationale par rapport à un seul et même comportement d'une entreprise publique.
57. Étant donné que les juridictions nationales ne sont pas habilitées à se prononcer sur la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur mais sont compétentes pour

appliquer l'article 108, paragraphe 3, TFEU et doivent, dans ce cadre, statuer sur la question de savoir si la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE²⁹, il convient de comprendre que la question de la Cour suprême vise à déterminer si les juridictions nationales peuvent appliquer à la fois l'interdiction d'abus de position dominante inscrite à l'article 102 TFUE, et l'interdiction de mise à exécution de nouvelles mesures d'aide en l'absence de la procédure d'examen préalable, visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

58. La Commission considère, pour les raisons énoncées ci-après, que cette question devrait appeler une réponse affirmative.
59. Premièrement, il convient de noter que, si les règles de concurrence visées aux articles 101 et 102 TFUE et les règles relatives aux aides d'État fixées aux articles 107 et 108 TFUE figurent dans le même chapitre du traité et poursuivent le même objectif de protection du bon fonctionnement du marché intérieur³⁰, elles s'adressent à des entités différentes, s'appliquent à des comportements différents et relèvent de procédures différentes:
- les règles de concurrence s'adressent à des entreprises au sens des articles 101 et 102 TFUE. Les règles en matière d'aides d'État ont pour destinataires les États membres;
 - les articles 101 et 102 TFUE visent les accords et pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence au sein du marché intérieur et l'exploitation abusive d'une position dominante par une entreprise dans une partie substantielle du marché intérieur, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté. Les règles relatives aux aides d'État visent l'octroi d'un avantage sélectif à certaines entreprises, par l'État ou au moyen de ressources d'État, qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence, dans la mesure où cela affecte les échanges entre États membres;

²⁹ Voir points 43 et 44 ci-dessus.

³⁰ Voir protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence, qui précise que le marché intérieur, tel qu'il est défini à l'article 3 TFUE comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée.

- en vertu du règlement n° 1/2003, la Commission, les autorités nationales de concurrence et les juridictions nationales sont toutes compétentes pour appliquer les articles 101 et 102 TFUE. Tant la Commission que les autorités nationales de concurrence, agissant d'office ou saisies d'une plainte, ont le pouvoir d'adopter des décisions aux fins d'ordonner la cessation d'une infraction ou des mesures provisoires, d'accepter des engagements et d'infliger des amendes, astreintes ou toute autre sanction prévue par le droit national;
 - l'article 108 TFUE et le règlement (UE) 2015/1589 établissent une procédure très différente pour l'application des règles en matière d'aides d'État, dans le cadre de laquelle la Commission dispose d'une compétence exclusive pour décider si une aide d'État peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Si la Commission constate qu'une aide accordée en violation de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE est incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, elle en ordonne la récupération auprès du bénéficiaire par l'État membre qui l'a octroyée. Dans l'attente de la décision de la Commission quant à la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur, la juridiction nationale est tenue de préserver les droits des justiciables concernés par une violation de l'obligation de notification visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, y compris en ordonnant la récupération de l'aide illégale déjà versée³¹.
60. Deuxièmement, il importe de souligner l'existence de divergences entre les pratiques suivies en application, respectivement, des règles en matière d'aides d'État et des règles sur les ententes gouvernant l'imputabilité du comportement infractionnel à l'État ou à l'entreprise concernée.
61. Comme indiqué plus haut, les articles 101 et 102 TFUE s'appliquent au comportement des entreprises, pour autant qu'il subsiste la possibilité d'un comportement autonome de ces entreprises. Le fait qu'un État membre ait encouragé ou facilité un comportement anticoncurrentiel ne s'oppose pas à leur application. Ces dispositions ne sont pas applicables à l'entreprise concernée si, et seulement si, une législation

³¹ Arrêt dans l'affaire C-275/10, *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, points 33 à 49.

nationale impose un comportement anticoncurrentiel ou crée un cadre juridique qui élimine toute possibilité de comportement concurrentiel.

62. Tel serait le cas, par exemple, si un gouvernement adoptait, de sa propre initiative, une réglementation imposant aux aéroports d'appliquer des redevances d'atterrissage discriminatoires, sans laisser une quelconque marge discrétionnaire à ces aéroports. Une telle réglementation n'impliquerait pas une infraction par les aéroports concernés à l'article 101 ou 102 TFUE, mais pourrait violer d'autres dispositions du droit de l'Union, et notamment l'article 106, paragraphe 2, TFUE, appliqué conjointement avec l'article 102 TFUE³².
63. En revanche, lorsqu'un aéroport détenant une position dominante fixe lui-même des redevances à caractère discriminatoire, cette pratique est susceptible de relever de l'article 102 TFUE.
64. La condition tenant à l'imputabilité d'une mesure à l'État en application des règles relatives aux aides d'État est satisfaite lorsque l'État est associé, d'une manière ou d'une autre, à l'adoption de cette mesure³³. Donc, lorsqu'un État donne pour instruction aux aéroports publics d'accorder des avantages financiers aux compagnies aériennes afin d'attirer un plus grand nombre de passagers, cela implique probablement une aide d'État, même si les aéroports disposent d'une marge de liberté considérable pour définir les modalités exactes de l'octroi de ces avantages aux compagnies aériennes.
65. Par conséquent, il ne peut être exclu qu'un aéroport, simultanément, commette un abus de position dominante au sens de l'article 102 TFUE en appliquant des redevances aéroportuaires discriminatoires et accorde une aide d'État à des compagnies aériennes en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Les faits disponibles sont limités et ne permettent pas de déterminer si l'aéroport international de Riga s'est trouvé dans cette situation, une question qui devra être tranchée par la juridiction de renvoi.
66. La Commission estime que, dans une telle situation, l'application simultanée de l'article 102 TFUE et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE par une juridiction

³² Voir les décisions mentionnées dans la note de bas de page 4 des présentes observations.

³³ Voir point 6 des présentes observations.

nationale ne soulève pas de problèmes majeurs au regard du principe de l'application cohérente du droit de l'Union, étant donné que ces deux règles énoncent des interdictions indépendantes l'une de l'autre.

67. La question de l'application cohérente du droit de l'Union devient pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si de telles mesures peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. Il est clair que la compatibilité de mesures d'aides d'État avec le traité peut nécessiter leur examen à la lumière des obligations découlant d'autres dispositions du traité. La Cour a par exemple examiné la compatibilité de mesures d'aides avec les règles relatives à la libre circulation des marchandises³⁴, à la liberté d'établissement³⁵, à l'interdiction des accords anticoncurrentiels entre entreprises³⁶ et à l'interdiction des impositions intérieures attentatoires au marché intérieur³⁷.
68. Bien qu'elle n'ait pas connaissance d'une affaire dans laquelle la Cour a examiné l'application concomitante des articles 102 TFUE et 107 TFUE dans un même cadre factuel, la Commission estime qu'aucune raison de principe ne permet d'exclure l'article 102 TFUE de la liste des dispositions du traité susceptibles d'être pertinentes lors du contrôle de la compatibilité de mesures d'aide.
69. En l'espèce, la Cour suprême n'est pas appelée à se prononcer sur la compatibilité de l'aide présumée avec le marché intérieur, mais uniquement sur le point de savoir si les interdictions visées à l'article 102 TFUE et à l'article 108, paragraphe 3, TFUE peuvent être appliquées simultanément. La question de la compatibilité de l'aide présumée avec le marché intérieur ne peut être tranchée que par la Commission, à un stade ultérieur, s'il est conclu que la mesure constitue une aide d'État.
70. Sur la base du raisonnement exposé ci-dessus, la Commission estime qu'en principe, les juridictions nationales peuvent appliquer simultanément l'interdiction de l'abus de position dominante inscrite à l'article 102 TFUE et l'interdiction de mise à exécution

³⁴ Arrêt dans l'affaire C-74/76, *Iannelli & Volpi*, EU:C:1977:51.

³⁵ Arrêt dans l'affaire C-156/98, *Allemagne/Commission*, EU:C:2000:467, points 78 et 79.

³⁶ Arrêt dans les affaires jointes T-197/97 et T-198/97, *Weyl Beef Products e.a./Commission*, EU:T:2001:28, point 75.

³⁷ Arrêt dans l'affaire C-204/97, *Portugal/Commission*, EU:C:2001:233, points 41 et 42.

de nouvelles mesures d'aide en l'absence de la procédure d'examen préalable, visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

4.5. Les propositions de réponses

71. À la lumière de ce qui précède, la Commission considère qu'il y a lieu de répondre, sur les première et troisième questions, que les articles 102, 107, paragraphe 1, et 108, paragraphe 3, TFUE doivent être interprétés en ce sens que le fait qu'une entreprise publique ait éventuellement accordé une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE en octroyant des conditions favorables à l'un de ses clients n'empêche pas une autorité nationale de la concurrence d'appliquer l'article 102 TFUE en relation avec les conditions d'activité de ladite entreprise, d'exiger la cessation d'une infraction à cette disposition et d'infliger des amendes pour cette infraction, sous réserve d'une vérification de l'imputabilité du comportement incriminé à l'action autonome de cette entreprise publique. Il est indifférent que l'aide ait été accordée en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.
72. Par sa deuxième question, la Cour suprême demande s'il existe ou non un ordre de priorité ou un rapport hiérarchique entre l'article 102 TFUE et 107 TFUE.
73. La Commission estime qu'il ressort clairement de la jurisprudence analysée ci-dessus qu'une telle hiérarchie n'existe pas. La réponse à la deuxième question devrait dès lors être, de l'avis de la Commission, qu'il n'y a pas de hiérarchie entre, d'une part, l'article 102 TFUE et, d'autre part, les articles 107, paragraphe 1, et 108, paragraphe 3, TFUE.

5. CONCLUSIONS

74. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions qui lui ont été posées par l'Augstākā Tiesa:

«Les articles 102, 107, paragraphe 1, et 108, paragraphe 3, TFUE doivent être interprétés en ce sens que le fait qu'une entreprise publique ait éventuellement accordé une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE en octroyant des conditions favorables à l'un de ses clients n'empêche pas une autorité nationale de la concurrence d'appliquer l'article 102 TFUE en relation avec les conditions d'activité de ladite entreprise, d'exiger la cessation d'une infraction à cette disposition et d'infliger des amendes pour cette infraction,

sous réserve d'une vérification de l'imputabilité du comportement incriminé à l'action autonome de cette entreprise publique. Il est indifférent que l'aide ait été accordée en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Il n'y a pas de hiérarchie entre, d'une part, l'article 102 TFUE et, d'autre part, les articles 107, paragraphe 1, et 108, paragraphe 3, TFUE.»

Nicholas Khan

Steven Noë

Inese Rubene

Agents de la Commission