

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 12 février 2004

concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi

[notifiée sous le numéro C(2004) 516]

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2004/393/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Suite à des informations parues dans la presse belge au mois de juillet 2001 et à la réception d'une plainte en janvier 2002, la Commission a été informée de ce que la Belgique avait octroyé un certain nombre d'avantages au bénéfice de la compagnie aérienne Ryanair pour l'exploitation de services aériens sur l'aéroport de Charleroi. Par lettres des 21 novembre 2001, 13 juin 2002, 4 juillet 2002 et à l'occasion d'une réunion le 9 octobre 2002, la Belgique a communiqué des informations à la Commission.

(2) Par lettre du 13 décembre 2002 [SG (2002) D/233141], la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de ces mesures. La Belgique a transmis ses observations le 14 février 2003 après avoir sollicité un délai supplémentaire de réponse au 15 février 2003, accepté par la Commission.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽²⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.

(4) La Commission a reçu des observations à ce sujet de la part des intéressés. Elle a transmis les observations ne contenant pas d'éléments confidentiels à la Belgique par lettre du 19 mars 2003, puis les autres contributions expurgées des éléments confidentiels par lettre du 22 avril 2003 en donnant à chaque fois à la Belgique la possibilité de les commenter dans un délai d'un mois. La Commission a reçu ses commentaires par lettres datées des 16 et 27 mai 2003.

(5) À la demande de la Commission, trois réunions ont eu lieu avec les autorités belges les 24 juin 2003, 23 et 25 juillet 2003. Ces réunions ont été suivies de l'envoi de renseignements complémentaires demandés par la Commission le 27 août 2003.

⁽¹⁾ JO C 18 du 25.1.2003, p. 3.

⁽²⁾ Voir note n° 1.

- (6) La Belgique a envoyé un dernier courrier contenant des informations complémentaires le 19 décembre 2003 à la Commission. Dans ce même courrier, les autorités belges signalaient leur demande d'une nouvelle réunion avec la Commission; celle-ci s'est tenue le 16 janvier 2004.

2. DESCRIPTION

2.1. RAPIDE DESCRIPTION DES FAITS

- (7) La Région wallonne, propriétaire de l'infrastructure aéroportuaire de Charleroi, a signé le 6 novembre 2001 un accord avec Ryanair qui implique une réduction de l'ordre de 50 % du niveau de la taxe d'atterrissage par rapport au montant fixé par le gouvernement et publié au *Moniteur belge* ⁽³⁾. Cette réduction a été octroyée à Ryanair de manière discrétionnaire par le ministre wallon des transports, par voie de contrat de type privé, et non par l'adoption d'une mesure réglementaire. Alors que la taxe d'atterrissage est calculée en fonction du poids à la tonne des avions dans le système général applicable à tous, elle est calculée selon une assiette différente pour Ryanair et prélevée par passager embarquant ⁽⁴⁾. En outre, la Région wallonne s'est engagée à indemniser Ryanair pour les pertes que la compagnie viendrait à subir du fait d'une modification éventuelle du niveau de toutes les taxes aéroportuaires ou des horaires d'ouverture de l'aéroport durant les années 2001-2016 ⁽⁵⁾. Ces avantages n'ont fait l'objet d'aucune mesure de publicité
- et d'aucun engagement particulier de Ryanair vis-à-vis de la Région wallonne.
- (8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) est une entreprise publique contrôlée par la Région wallonne qui gère l'aéroport depuis 1991 au titre d'une convention de concession de 50 ans. BSCA perçoit des compensations financières de la Région wallonne pour mener à bien certaines missions d'intérêt général qui lui ont été confiées. Aux termes de cette convention, BSCA est autorisée à percevoir les taxes liées au trafic aéronautique à hauteur de 65 % ainsi que celles correspondant à toute prestation de services fournie ⁽⁶⁾. Par lettre du 4 juillet 2002, les autorités belges ont expliqué que la Région wallonne abandonne à BSCA 65 % du produit des taxes en tant que compensation fixée de manière forfaitaire: «les éléments pris en compte sont l'intervention dans l'accueil, l'embarquement, le débarquement et le transfert de passagers et de leurs bagages ainsi que le volume d'accroissement de frais généraux non attribuable à un poste particulier, consécutif à l'augmentation rapide du nombre de passagers à traiter dans des structures d'accueil actuellement non adaptées». Les autorités belges précisent que ces «activités relèvent d'une mission de service public et peuvent faire l'objet d'une compensation conformément aux articles 73 et 86.2 du traité CE».
- (9) Ces revenus permettent à BSCA d'octroyer à Ryanair une «participation» aux dépenses liées à «l'ouverture» de la base de Ryanair à Charleroi (250 000 euros pour les frais d'hôtel et de subsistance du personnel de Ryanair; 160 000 euros par nouvelle route ouverte, à concurrence de trois routes au maximum par avion basé, soit un maximum de 1 920 000 euros; 768 000 euros pour participer aux frais de recrutement et d'entraînement des pilotes et des équipages affectés aux nouvelles destinations desservies par l'aéroport; 4 000 euros pour l'achat d'équipements de bureau; la mise à disposition gratuite de 100 mètres carrés de bureaux; 100 mètres carrés d'«engineering store»; un droit à l'accès à la «training room»; et un coût minimal ou nul pour l'utilisation d'un hangar pour la maintenance d'avions).
- (10) Par ailleurs, le prix fixé pour l'assistance en escale pour Ryanair est de 1 euro par passager, ce qui est 10 fois moins que le prix affiché par BSCA pour les autres utilisateurs.

⁽³⁾ Sur la base du décret du Parlement de 1994, le gouvernement wallon a pris un arrêté en 1998 qui institue pour les aéroports de Charleroi et de Liège, un système de taxes aéroportuaires (atterrissage, passager, stationnement), ainsi qu'un système de réductions clairement établies et disponibles pour tous (Arrêté du 16 juillet 1998 du gouvernement wallon portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne, *Moniteur belge* du 15 septembre 1998). Ce système a été modifié en mars 2001 par un nouvel arrêté du gouvernement wallon (Arrêté du 22 mars 2001 du gouvernement wallon modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998, *Moniteur belge* du 10 avril 2001). La réglementation wallonne prévoit que les «redevances et les abonnements fixés au présent arrêté sont perçus par la société gestionnaire de l'aéroport». En outre, au terme de chaque année civile, «le montant des redevances et abonnements fixés au présent arrêté et perçus sur chaque aéroport sont affectés à concurrence de 35 % à un fonds pour l'environnement de l'aéroport concerné».

⁽⁴⁾ Le calcul, présenté en détail aux points 22 à 29 de la décision d'ouverture de la procédure, donne un chiffre d'environ 50 % de réduction à l'heure actuelle, soit selon les types d'avions, environ 104 euros et 151 euros pour des Boeing 737-200 et 737-800 de Ryanair contre, respectivement, environ 250 euros et 390 euros d'après les tarifs généraux pour les mêmes avions.

⁽⁵⁾ «La Région wallonne s'engage à indemniser Ryanair contre toute perte de bénéfice résultant directement d'une modification décréale ou réglementaire, à moins que l'exercice par la Région wallonne de son pouvoir décréal ou réglementaire n'ait été dicté par un Règlement ou une Directive, ou une exigence d'un règlement ICAO, ou encore par tout traité international ou loi fédérale».

⁽⁶⁾ «Le concessionnaire est autorisé à percevoir les redevances liées au trafic aéronautique ainsi que celles correspondant à toute prestation de service qu'il serait amené à fournir [...]. La concession visée à l'article 1.1 [la concession de service] est accordée moyennant le paiement à la Région wallonne d'une redevance annuelle de 35 % des redevances aéronautiques perçues par le concessionnaire durant l'année précédente. Par redevances aéronautiques on entend les redevances liées aux taxes d'atterrissage, d'embarquement et de stationnement [...]. Le montant des redevances visées à l'article 18.4 [les 35 %] forme un fonds affecté au règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport». Article 18 de la Convention de concession de 1991.

- (11) Ryanair et BSCA ont constitué une société de promotion et de publicité conjointe qui finance les actions de publicité et de marketing de Ryanair en relation avec ses activités à Charleroi. Cette société finance par exemple une partie du prix des billets promotionnels de Ryanair. BSCA et Ryanair contribuent dans les mêmes proportions au fonctionnement de Promocy (62 500 euros pour constituer le capital social de «Promocy», et contribution «marketing» de 4 euros par passager à son budget annuel).
- (12) En contrepartie, Ryanair s'est engagée vis-à-vis de BSCA à baser à Charleroi un certain nombre d'avions (entre deux et quatre) et à opérer au moins trois rotations par avion au départ de Charleroi sur une période de 15 années. La compagnie irlandaise assure ainsi au gestionnaire de l'aéroport un trafic passagers qui lui permet d'espérer des recettes, que ce soit au titre des taxes aéroportuaires ou des activités autres qu'aéronautiques. Si Ryanair devait cesser ses opérations à Charleroi, la compagnie serait tenue de rembourser à BSCA la «participation» aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair et la «contribution marketing».

2.2. APPRÉCIATION INITIALE DE LA COMMISSION FIGURANT DANS LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE

- (13) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a tout d'abord considéré que l'octroi, par la Région wallonne, d'une réduction des taxes aéroportuaires à une seule compagnie aérienne, sur tous ses vols, pendant une durée de quinze ans, dans une convention bilatérale qui n'a reçu aucune publicité et qui déroge à ce que prévoit la loi, revient à octroyer une dérogation fiscale à une compagnie. Cela la place dans une situation plus avantageuse que ses concurrentes au départ de Charleroi. Une assurance d'indemnisation au bénéfice de Ryanair au cas où la Région wallonne exercerait ses pouvoirs fiscaux (augmentation des taxes) ou réglementaires (modification des heures d'ouverture de l'aéroport) lui garantit d'opérer dans des conditions et dans un environnement commercial tout à fait stables, à l'abri de tout risque commercial, ce qui constitue un avantage privilégiant uniquement cette compagnie aérienne. La Commission a également considéré que le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'était pas applicable au comportement de la Région wallonne dans l'exercice de ses pouvoirs réglementaires et fiscaux ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Voir point 76 de la décision d'ouvrir la procédure: «Le principe de l'investisseur privé en économie de marché ne peut être appliqué en l'espèce. Il ne peut jouer que dans le cadre de l'exercice d'activités économiques et jamais dans le cadre de l'exercice de pouvoirs de régulation. Une autorité publique ne peut utiliser l'argument selon lequel elle pourrait retirer des bénéfices économiques en tant que propriétaire d'une entreprise aéroportuaire pour justifier une aide adoptée sous forme d'exercice discriminatoire de ses pouvoirs réglementaires ou fiscaux».

Ces mesures sont spécifiques, octroyées au moyen de ressources d'État, susceptibles de fausser la concurrence et les échanges intracommunautaires et pourraient par conséquent être assimilées à des aides d'État.

- (14) La Commission a jugé que la prise en charge par BSCA de certains coûts d'exploitation de services aériens revenait en outre à placer Ryanair dans une situation plus avantageuse que ses concurrentes, qu'il s'agisse des compagnies qui opèrent au départ de Charleroi ou d'autres compagnies opérant au départ d'autres aéroports qui doivent financer elles-mêmes leurs coûts de publicité, de formation des pilotes, de logement de leurs employés, etc. Quant au principe de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission avait considéré qu'il serait difficile de l'appliquer au cas d'espèce, les rôles de la Région wallonne en tant qu'autorité publique et de BSCA en tant qu'entreprise aéroportuaire ayant été largement confondus. Il paraissait donc difficile de déterminer avec certitude si BSCA s'était comporté comme un investisseur privé en concluant ces accords avec Ryanair, ce qui laissait planer le doute que les pouvoirs publics et l'entreprise publique BSCA contrôlée par eux auraient octroyé des aides illégales et potentiellement incompatibles à la compagnie irlandaise.

- (15) La Commission a conclu, dans la décision d'ouvrir la procédure que, dans la mesure où les avantages octroyés à Ryanair constitueraient des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, elle doutait que ces aides puissent être compatibles avec le marché commun sur la base des exemptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité.

3. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (16) La Commission a reçu des commentaires critiques à l'égard des accords, ainsi que des contributions de tiers intéressés défendant leur bien-fondé.

3.1. RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (17) Les parties intéressées critiquent moins l'octroi d'incitations financières à Ryanair que les conditions dans lesquelles celles-ci ont été versées (ampleur, absence de proportionnalité et de dégressivité, durée illimitée, absence de transparence, discrimination et inégalité des compagnies face au coût des taxes aéroportuaires). Pres-

que tous les intéressés soulignent l'impact concurrentiel de ces aides sur les autres compagnies aériennes, voire sur d'autres modes de transport. Des questions factuelles sont également soulevées par certains tiers (versement des 65 % des taxes aéroportuaires à BSCA en tant que compensation de service public; recapitalisation de BSCA par la Région wallonne, mise à disposition de l'infrastructure aéroportuaire au bénéfice de BSCA; prise en charge des coûts de sûreté par la Région wallonne; ouverture du marché de l'assistance en escale à d'autres opérateurs en vertu de la directive 96/67/CE).

- (18) Les parties intéressées défendant le bien-fondé de ces accords expliquent que ces accords correspondent à des pratiques courantes dans l'industrie aéroportuaire, et qu'il est normal que des aéroports octroient des avantages aux compagnies aériennes qui leur apportent des volumes de passagers et qui génèrent des revenus importants. Elles estiment que la Région wallonne et BSCA se sont comportées comme des investisseurs privés en économie de marché en passant des accords avec Ryanair. Les tiers intéressés soulignent que, si la Commission devait conclure à la présence d'aides d'État, elle opérerait une discrimination entre aéroports privés et aéroports publics, contraire à l'article 295 du traité. La Commission ne devrait pas exiger que les accords passés entre aéroports publics et compagnies aériennes soient rendus publics, ce qui reviendrait à placer les aéroports publics dans une situation de désavantage compétitif par rapport aux aéroports privés.

3.2. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS CRITIQUES À L'ÉGARD DES ACCORDS

3.2.1. BRITANNIA

- (19) La compagnie aérienne Britannia considère qu'il est normal que des aéroports puissent offrir un soutien marketing et des réductions en fonction du volume des passagers apportés par les compagnies, surtout s'il s'agit d'aéroports qui ne sont pas encore bien établis. Toutefois, ces avantages doivent rester proportionnels, réalistes et limités dans la durée. Britannia s'inquiète de l'inégalité créée entre compagnies aériennes concurrentes dans le cas d'espèce. Les taxes aéroportuaires sont inégales et irréalistes, alors que les compagnies à bas coût utilisent de la même manière que les autres compagnies les pistes, les terminaux ou les dispositifs de sécurité.

3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES

- (20) SAS rappelle que la dérégulation du ciel européen a donné naissance à une concurrence accrue entre les

compagnies aériennes traditionnelles et qu'elle a également permis la création de nouvelles compagnies qui ont développé de nouveaux concepts d'entreprise. Il est fondamental que cette concurrence soit conforme à un acquis réglementaire appliqué de manière transparente et non discriminatoire.

3.2.3. KLM ROYAL DUTCH AIRLINE

- (21) KLM explique que les compagnies à bas prix et les compagnies traditionnelles offrent des produits différents et qu'elles ont chacune leur «raison d'être», tant sur le plan commercial qu'opérationnel. Les compagnies à bas prix évitent généralement les grands aéroports dont la logistique peut être lourde et les coûts d'utilisation élevés: elles optent pour des plates-formes régionales qui leur permettent d'opérer des rotations rapides à moindre coût. Ces évolutions ne devraient pas être remises en cause, mais ne peuvent se fonder sur des aides. Selon KLM, les avantages reçus par Ryanair à Charleroi vont bien au-delà de ce qui est permis dans le cadre de l'article 87, paragraphe 1, du traité, et la contrepartie consentie par Ryanair consistant à baser un certain nombre d'avions à l'aéroport de Charleroi ne change rien à cet état de fait.

3.2.4. AIR FRANCE

- (22) Air France considère que la réduction des coûts d'exploitation de Ryanair et leur prise en charge par la Région wallonne et BSCA créent un désavantage pour les concurrents de Ryanair qui assurent des liaisons sur le marché intracommunautaire. La réduction de la taxe d'atterrissage permet à Ryanair de réduire ses coûts d'exploitation et la rend, de fait, plus compétitive que ses concurrents non seulement sur les vols qu'elle exploite au départ ou à destination de Charleroi mais également sur l'ensemble du réseau Ryanair. L'engagement d'indemnisation donné par la Région wallonne est également considéré comme un avantage qui garantit à Ryanair la stabilité des conditions d'exploitation alors que «la pratique de l'utilisation d'une quelconque plate-forme aéroportuaire démontre que l'environnement commercial et réglementaire n'est jamais figé. Ainsi le montant des taxes aéroportuaires peut facilement évoluer à la hausse si le gestionnaire se voit contraint de financer des mesures spécifiques, éventuellement pour accommoder d'autres transporteurs qui souhaitent s'implanter à Charleroi; par ailleurs, l'évolution des mesures environnementales peut également modifier les conditions d'utilisation d'un aéroport». Air France opère également un parallèle entre la situation à Charleroi et celle prévalant dans d'autres États membres, notamment en France.

3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Selon Austrian Airlines, l'arrivée des compagnies à bas prix a donné lieu à une course aux subsides entre aéroports et régions qui veulent être desservies par ces transporteurs. Ces développements remettent en cause le principe de la rémunération pour la mise à disposition des infrastructures, alors qu'il s'agit d'une des règles de base du monde de l'aviation civile. Les aides octroyées ne sont pas dégressives, sont indépendantes du succès enregistré par Ryanair sur les liaisons qu'elle dessert et ne bénéficient qu'à une seule compagnie aérienne, ce qui engendre une discrimination. Austrian conclut que des «coopérations» telles que celles observées entre Ryanair et la Région wallonne conduisent à d'importantes distorsions de concurrence entre compagnies aériennes et sont largement incompatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur de l'aviation.

3.2.6. ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AÉROPORT DE CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)

- (24) L'ARACH attire l'attention de la Commission sur le fait qu'elle avait demandé au ministre compétent copie des accords entre Ryanair, la Région wallonne et BSCA en vertu du droit d'accès à l'information en matière d'environnement et qu'elle n'a pas obtenu gain de cause. L'Association s'inquiète du fait que les aides financières octroyées à Ryanair conduisent au «développement débridé de l'aéroport» dans un site urbain, et qu'en «tant que citoyens et contribuables, nous sommes concernés par les aides publiques contestables octroyées à une société privée, puisqu'il s'agit d'un usage abusif des ressources budgétaires de la Région Wallonne».

3.2.7. PARTIE INTÉRESSÉE A

- (25) Une partie intéressée se dit «très préoccupée» par les subventions octroyées par les collectivités publiques qui affectent les conditions de concurrence entre différents modes de transport: «Ainsi la compagnie Ryanair bénéficie-t-elle notamment de subsides publics pour la liaison Charleroi-Londres, alors qu'Eurostar, exploité conjointement par la SNCB, les chemins de fer britanniques et la SNCF, n'en bénéficie pas. Les deux moyens de transport sont pourtant en concurrence directe sur la liaison Bruxelles-Londres. Il appartient aux seuls opérateurs ferroviaires de faire leur communication pour la liaison, d'acheter le matériel et la traction, de payer les péages d'infrastructures et de tunnel, etc. L'égalité de traitement entre concurrents est dès lors rompue.»

3.2.8. PARTIE INTÉRESSÉE B

- (26) La partie intéressée B fait valoir que les avantages octroyés à Ryanair allègent sa structure de coûts et lui permettent de pratiquer des prix moindres. Ces pratiques affectent les conditions de concurrence que ces compagnies opèrent au départ de Charleroi ou de l'aéroport de Bruxelles-National (Zaventem), quelles que soient les routes desservies. La concurrence entre compagnies dites «low-cost» n'est pas seulement une concurrence qui doit être analysée route par route. Pour beaucoup de voyageurs, les destinations de Venise ou de Barcelone sont substituables. L'intérêt suscité par les vols low-cost chez ces passagers ne réside pas dans le fait de se rendre à un endroit précis, mais plutôt de faire une coupure par rapport à la vie quotidienne, qu'il s'agisse de Venise ou de Barcelone. La concurrence s'opère donc sur toutes les routes.

- (27) Cette entreprise explique que les coûts directs au départ de Bruxelles sont de 32,14 euros par passager contre 5 euros pour Ryanair au départ de Charleroi ⁽⁸⁾.

- (28) Même si les services d'assistance en escale sont plus limités pour Ryanair que pour d'autres compagnies aériennes, cette partie intéressée fait remarquer que de très nombreux services d'assistance en escale sont tout de même nécessaires à toutes les compagnies. Le fait que le marché de l'assistance en escale soit ouvert à la concurrence sur l'aéroport de Bruxelles-National signifie que les coûts d'assistance ne devraient normalement pas être beaucoup plus élevés à Bruxelles qu'à Charleroi. Les coûts d'assistance sont, en général, plus élevés dans les petits aéroports que dans les grands dans la mesure où les entreprises n'arrivent généralement pas à atteindre la taille critique pour opérer des économies d'échelle. Cette partie intéressée estime que Ryanair économise 17 millions d'euros en 2003 sur le coût réel de l'assistance en escale et de la taxe d'atterrissage. Il s'avère également que BSCA n'aurait pas pris en compte les effets de la directive 96/67/CE du Conseil, du 15 octobre 1996, relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté ⁽⁹⁾: l'aéroport devrait atteindre les deux millions de passagers par an assez vite et BSCA devra appliquer la directive à ce seuil et ouvrir le marché de l'assistance en escale à d'autres opérateurs.

- (29) BSCA n'aurait pas agi en tant qu'investisseur privé en économie de marché mais pour des motifs politiques et

⁽⁸⁾ Coûts directs par avion et par rotation au départ de Bruxelles-National (comprenant les taxes d'atterrissage, redevances passager, autres redevances et les frais d'assistance). Sur la base d'un volume prévu de 1 700 000 passagers en 2003, la différence de coût est de 23 millions d'euros.

⁽⁹⁾ JO L 272 du 25.10.1996 p. 36. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

sociaux, sur instruction de la Région wallonne. Le contrat de 15 ans ne permettra probablement pas à BSCA de s'établir comme une affaire rentable et celle-ci devrait continuer à connaître des problèmes d'exploitation. La perspective d'un retour sur investissement peut être mise à mal par un retrait de Ryanair ⁽¹⁰⁾.

(30) BSCA obtiendrait des contributions de la Région wallonne, qu'il s'agisse du produit des taxes aéroportuaires à hauteur de 65 % ou de la mise à disposition gratuite de l'infrastructure alors que la Région wallonne paie une contribution à la société wallonne des aéroports (Sowaer). En principe, chaque versement de la Région wallonne doit être limité à la compensation des coûts liés aux obligations de service public qui pèsent sur BSCA, et la situation est peu claire à cet égard.

(31) Pour cette entreprise, qui reconnaît avoir également parfois bénéficié d'avantages «marketing» pour le lancement de nouvelles destinations, mais jamais de réductions sur les taxes aéroportuaires ou les coûts de l'assistance en escale, les avantages concédés à Ryanair à Charleroi vont bien au-delà des pratiques en vigueur. Elle estime pourtant avoir pris des risques commerciaux tout aussi important en s'installant à l'aéroport de Bruxelles-National à une époque où la concurrence de la Sabena était très forte.

(32) Le fait que certains autres gestionnaires d'aéroports octroient des avantages à Ryanair ne serait pas pertinent pour démontrer que l'aéroport de Charleroi s'est comporté en investisseur privé en économie de marché. L'entreprise se réfère à l'arrêt *Steinike & Weiling* de la Cour de justice des Communautés européennes ⁽¹¹⁾.

3.2.9. PARTIE INTÉRESSÉE C

(33) Selon la partie intéressée C, BSCA ne se serait pas comporté comme un investisseur privé dans la mesure où

⁽¹⁰⁾ L'entreprise cite l'exemple de Shannon en Irlande. Shannon a concédé des avantages à Ryanair pendant un temps, qui n'ont pas été reconduits. Ryanair a décidé de transférer ses opérations dans un autre aéroport et Shannon n'a pas obtenu le retour sur investissement raisonnable attendu.

⁽¹¹⁾ Arrêt de la Cour du 22 mars 1977 dans l'affaire 78/76, *Steinike & Weiling/Allemagne*; Recueil p. 595: «Attendu qu'une violation éventuelle par un État membre d'une obligation lui incombant en vertu du traité, en rapport avec l'interdiction de l'article 92, ne saurait être justifiée par la circonstance que d'autres États membres manqueraient également à cette obligation; que l'effet de plusieurs distorsions de concurrence sur les échanges entre les États membres n'est pas de se neutraliser mutuellement mais est, au contraire, de nature cumulative, ce qui en augmente les conséquences nuisibles pour le marché commun» (point 24).

les avantages octroyés se distingueraient par leur ampleur de ceux octroyés par d'autres aéroports ⁽¹²⁾. Le fait que Ryanair reçoive des avantages d'autres aéroports ne serait de toute manière pas pertinent, car ils peuvent également être constitutifs d'aides d'État.

(34) L'intéressé attire l'attention de la Commission sur plusieurs facteurs devant être pris en compte dans l'analyse du retour potentiel à la rentabilité de BSCA et qui semblent exclure des profits à moyen terme:

— BSCA a bénéficié d'une recapitalisation de la Région wallonne de quatre millions d'euros en décembre 2002.

— elle «bénéficie d'une exemption de la moitié du montant de sa redevance due à la Région wallonne pour la période 2001-2006. Cet avantage porte sur un million d'euros par an, que BSCA devra néanmoins rembourser à partir de 2007»;

— la Commission devrait prendre en compte le montant des coûts afférents aux travaux d'agrandissement de l'aéroport de Charleroi, évalués à 95 millions d'euros, et aux modalités de financement. Si ces travaux ne sont pas pris en charge par BSCA, il y aurait lieu de vérifier les conditions de mise à disposition de ces infrastructures au bénéfice de BSCA par la Région wallonne. Cette partie intéressée doute qu'en l'état actuel de ses infrastructures, l'aéroport soit en mesure d'accueillir suffisamment de passagers pour assurer l'équilibre financier de BSCA;

— la Région wallonne met gratuitement à la disposition de BSCA le matériel et le personnel nécessaire à l'ensemble des opérations de sûreté à l'aéroport de Charleroi, à savoir le contrôle des passagers et de leurs bagages avant l'embarquement, et la partie intéressée C ajoute que «la Commission est certainement informée qu'en règle générale les coûts de la sûreté sont supportés par les usagers de l'aéroport, soit au travers d'une redevance de sûreté payée à l'opérateur de l'aéroport, soit au travers d'une taxe dans les cas où ces services sont assurés par les pouvoirs publics».

⁽¹²⁾ Les tarifs imposés par Francfort-Hahn et Londres Stansted seraient plus élevés et les réductions sont moindres alors que Ryanair exploite 49 destinations au départ de Londres et 15 au départ de Francfort-Hahn, contre 9 au départ de Charleroi.

3.3. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS DÉFENDANT LE BIEN-FONDÉ DES ACCORDS

3.3.1. TBI

(35) TBI est une entreprise possédant plusieurs aéroports dans le monde et opérant différents types de services aéroportuaires. Elle possède et gère les aéroports de Londres Luton, Cardiff International, Belfast International et de Stockholm Skavsta. Elle gère quatre autres aéroports appartenant à des régions et pouvoirs locaux. Elle fournit enfin des services aéroportuaires spécialisés dans 28 autres aéroports.

(36) TBI affirme que des négociations étaient en cours avec Ryanair pour l'utilisation de Stockholm Skavsta à l'époque où la compagnie négociait avec l'aéroport de Charleroi et que les accords passés à Charleroi sont semblables aux arrangements conclus par TBI avec Ryanair et d'autres compagnies low-cost, notamment à Stockholm Skavsta.

(37) TBI fait valoir que le développement d'aéroports comme Charleroi ne devrait pas être freiné par rapport à ses concurrents privés par le simple fait qu'il s'agit d'aéroports publics:

— Le fait d'accorder des rabais sur les taxes d'atterrissage et le coût de l'assistance en escale est une pratique commerciale courante pour attirer les compagnies qui sont en mesure de fournir un volume de passagers important. Ce volume garantit des revenus commerciaux à l'aéroport ⁽¹³⁾. Sans ces volumes de passagers, l'aéroport devrait lutter en permanence pour atteindre le seuil de rentabilité.

— Les aéroports appartenant à l'État doivent pouvoir verser des indemnités en cas d'augmentation des taxes par les autorités régionales puisque les aéroports privés peuvent les fixer pour la période du contrat.

— Les contributions sous forme de prise en charge des coûts d'hôtels, de la formation du personnel ou du marketing ne sont pas inhabituelles et doivent être comparées à l'investissement réalisé et au risque pris par le transporteur qui base un avion dans un aéroport peu connu.

— Les contributions «marketing» sont courantes dans le cadre d'aéroports peu utilisés. Les compagnies utilisant ces aéroports doivent faire beaucoup d'efforts pour commercialiser leurs vols. Cette démarche marketing bénéficie à l'aéroport dont l'image s'améliore,

tout comme le nombre de passagers. TBI offre ce genre de contributions surtout lorsqu'un opérateur établit un nouveau service ou renforce la fréquence de certains vols sur une route déterminée.

— Il serait injuste d'imposer aux aéroports publics une obligation de publicité des accords qu'ils ont négociés avec des transporteurs aériens, car cette obligation les placerait dans une situation de désavantage compétitif par rapport aux aéroports privés qui n'y sont pas soumis.

(38) TBI explique que les aéroports régionaux ont été sous-utilisés pendant des années à cause de l'absence de concurrence entre compagnies aériennes avant l'ouverture des marchés au niveau européen et, depuis cette date, par le fait que les compagnies traditionnelles se polarisent sur leurs plates-formes («hub»). Le développement de compagnies comme Ryanair opérant des services de point à point au départ d'aéroports de plus petite taille a renversé cette tendance et leur donne une chance d'atteindre le seuil de rentabilité. Les expériences des aéroports de Londres Luton, dont les utilisateurs sont à 70 % des compagnies low-cost (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd) ⁽¹⁴⁾, de Cardiff, utilisé à 65 % par des compagnies low-cost (Bmibaby notamment) ⁽¹⁵⁾, de Belfast (Easyjet, Go); et de Stockholm Skavsta ⁽¹⁶⁾, qui est devenu la base de Ryanair en janvier 2003, en sont des illustrations.

3.3.2. HRL MORRISON AND CO

(39) HRL Morrison and Co est, via sa filiale Infratil, propriétaire à 67 % de Glasgow Prestwick dont elle retrace brièvement l'histoire. Lorsque l'aéroport de Glasgow a été vendu par British Airport Authority en 1992, la capacité aéroportuaire était utilisée à hauteur de 1 %. En 1994, dans l'impossibilité d'attirer les compagnies traditionnelles, l'aéroport décida de sceller un accord de 15 ans avec Ryanair pour deux rotations quotidiennes entre Glasgow et Dublin. 114 000 passagers furent transportés au cours de la première année entre l'Irlande et l'Écosse. Depuis,

⁽¹⁴⁾ Le nombre de passagers à Luton est passé de 1,9 million en 1995-1996 à 6,7 millions en 2002, soit une augmentation de 250 % dans un contexte marqué par les attentats du 11 septembre 2001.

⁽¹⁵⁾ Le nombre de passagers à Cardiff est passé de 1 million au début des années 1990 à 2,25 millions en 2003.

⁽¹⁶⁾ Avant l'arrivée de Ryanair en 1997, il y avait à Skavsta moins de 20 000 passagers. Ils étaient 315 000 en 2002. Le lancement de la base de Ryanair conduira à multiplier ce chiffre par 4 pour le porter à 1,5 million en 2003.

⁽¹³⁾ Ils représentent 55 % des recettes de TBI.

Ryanair y a développé plusieurs routes et devrait y faire transiter 1,7 million de passagers en 2003. Grâce à Ryanair, l'aéroport a pu développer ses opérations commerciales, atteindre une taille critique et le seuil de rentabilité.

(40) Selon Morrison, un investisseur privé pourrait adopter l'approche suivie par l'aéroport de Charleroi. Il baserait son offre sur certains facteurs déterminants: le volume de passagers qu'une compagnie peut apporter à l'aéroport; sa volonté de s'engager à long terme par le biais de contrats; les besoins spécifiques de la compagnie; le calendrier des mouvements d'avions et sa cohérence avec l'activité aéroportuaire (trafic existant); les besoins en termes de ressources du terminal et de l'assistance en escale. Il calculerait les bénéfices attendus de l'accord avec Ryanair dans sa globalité (et non ses différents éléments constitutifs pris séparément). Les bénéfices d'une telle transaction devraient être envisagés sur une période d'environ 20 ans, avec un décollage des activités après trois à cinq ans. Quand il s'agit d'un accord de 15 ans, les actionnaires de Morrison considèrent qu'il peut être commercialement acceptable si un retour sur investissement se produit environ cinq ans après la signature de l'accord.

(41) Morrison fait en substance les mêmes remarques que TBI en ce qui concerne les rabais sur redevances, les contributions et les incitants financiers en précisant:

— qu'il n'est pas anormal pour les aéroports de négocier des rabais sur les taxes aéroportuaires et sur les coûts de l'assistance en escale en échange de volumes de passagers et d'un engagement de Ryanair à long terme, empêchant la compagnie de choisir un autre aéroport ⁽¹⁷⁾,

— que les aéroports sont dans une situation difficile en ce qui concerne la publicité, car la seule manière réellement efficace d'en faire est de promouvoir les services aériens au départ de l'aéroport. Le fait que le nom de l'aéroport n'apparaisse pas en première ligne n'est pas fondamental: ce qui compte, ce sont les bénéfices découlant de campagnes publicitaires, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de passagers.

(42) La meilleure preuve du caractère commercial des accords passés à Charleroi résiderait dans le fait que

⁽¹⁷⁾ Morrison rappelle que, face à une augmentation du niveau des redevances par le gestionnaire de l'aéroport irlandais de Shannon (Aer Rianta), Ryanair a décidé de transférer la majeure partie de ses vols vers l'aéroport irlandais de Kerry. Voir également le communiqué de presse de Ryanair du 13 février 2003 sur le transfert de la route Francfort-Hahn-Shannon vers Francfort-Hahn-Kerry (www.ryanair.com).

Morrison serait intéressé par une prise de participation dans BSCA, bien que n'ayant pas eu accès aux comptes de BSCA.

(43) Morrison estime que la Commission aurait tort d'obliger un aéroport à concéder les mêmes conditions à n'importe quelle compagnie sans opérer de distinction en fonction du volume de trafic généré. Elle aurait également tort d'imposer une obligation de publicité à des transactions commerciales de nature privée, dans la mesure où cela fournirait aux aéroports concurrents des informations sensibles relevant du secret des affaires.

3.3.3. RYANAIR

(44) À titre de remarques générales, Ryanair souligne les conséquences de la décision de la Commission pour la survie des aéroports régionaux et la libéralisation des services de transport aérien durant les 20 prochaines années. En prenant des risques, les compagnies low-cost ont réussi à faire ce que les compagnies traditionnelles n'ont pas fait: rendre viables des aéroports régionaux sous-utilisés tels que Londres Stansted, Glasgow Prestwick, Londres Luton, Belfast, etc. Ces aéroports entrent en concurrence avec les grands aéroports, ce qui force les anciens monopoles à abaisser leurs coûts et à améliorer leur efficacité. Ce sont les consommateurs qui sortent gagnants d'une telle dynamique car ils peuvent désormais s'offrir des billets d'avion à bon prix. La Commission ne devrait pas priver les aéroports secondaires continentaux des expériences qu'ont connues les aéroports du Royaume-Uni, qui offrent également des incitants.

(45) Si la Commission devait conclure à la présence d'aides d'État, elle le ferait:

— en violation de l'article 295 du traité en introduisant une discrimination entre aéroports privés et aéroports publics. La Commission ne peut préjuger du régime de propriété dans les États membres;

— en empêchant un aéroport public d'offrir les mêmes conditions financières que celles offertes par des aéroports privés, ce qui serait inacceptable sur les plans politique et juridique;

— en obligeant un aéroport à publier toutes ses charges alors qu'il n'existe pas d'obligations juridiques sur ce point, la Commission abuserait ainsi du pouvoir qu'elle détient en vertu des dispositions du traité en matière d'aides d'État, alors que le traité prévoit une base juridique distincte, l'article 80, pour légifé-

rer sur les redevances aéroportuaires ⁽¹⁸⁾. La proposition de directive du Conseil concernant les redevances aéroportuaires ⁽¹⁹⁾ reposait sur cette base juridique.

3.3.3.1. *Relations entre Ryanair et les aéroports secondaires*

(46) Après avoir rappelé quelles sont les relations avec l'aéroport wallon, Ryanair fait valoir que les accords passés entre Ryanair, BSCA et la Région wallonne ne contiennent pas d'élément d'aide d'État pour trois raisons: le principe de l'investisseur privé en économie de marché s'applique, il n'y a pas de sélectivité, et les accords ne faussent pas la concurrence.

(47) Pour attirer les investissements dans leurs infrastructures, les aéroports secondaires ont besoin d'une masse critique de passagers qui ne peut être obtenue que grâce à des accords à long terme avec une compagnie aérienne. Les volumes garantis de passagers diffèrent s'il s'agit de bases ou de routes ouvertes par Ryanair, ainsi que le montrent les tableaux 1 et 2.

Tableau 1 — Bases de Ryanair (volume de passagers)

Aéroports	Nombre de passagers dans l'année précédant l'arrivée de Ryanair	Nombre total de passagers (2002)	Nombre total de passagers de Ryanair (2002)	% du trafic Ryanair (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
Londres Stansted ⁽²⁰⁾	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

Tableau 2 — Routes de Ryanair (volume de passagers)

Aéroport	Nombre total de passagers dans l'année précédant l'arrivée de Ryanair	Nombre total de passagers (2002)	Nombre total de passagers de Ryanair (2002)	% du trafic Ryanair (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Milan (Bergamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forli)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

⁽¹⁸⁾ L'article 80 du traité prévoit que les dispositions en matière de transport s'applique au secteur du transport aérien selon la procédure suivante: «Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.»

⁽¹⁹⁾ COM(97) 154 final (JO C 257 du 22.8.1997, p. 2).

⁽²⁰⁾ Au moment où Ryanair a débuté ses vols au départ de Stansted en 1989, l'aéroport était relativement inconnu et n'avait pas encore de nouveau terminal. Ryanair y a ouvert une base en 1991 et d'autres compagnies s'y sont installées telles que Go (1997) et Buzz (1997). La même situation s'est produite en 1992 pour Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff et Édimbourg.

(48) Pour attirer les compagnies, les aéroports sont prêts à négocier des rabais comme le montre une étude commandée par la Commission ⁽²¹⁾. Ryanair a fourni des informations confidentielles à la Commission sur ce que la compagnie paie à Charleroi et à des aéroports «privés» tels que Stockholm-Skavsta, Glasgow Prestwick, Francfort-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool ou Knock, montrant que le paiement net opéré au bénéfice de Charleroi est supérieur à ceux effectués aux autres aéroports ⁽²²⁾.

(49) Avant que Ryanair ne s'installe à Charleroi, l'aéroport n'accueillait que 20 000 passagers par année, soit 50 par jour en moyenne. Grâce à la route Charleroi-Dublin ouverte le 1^{er} mai 1997, Ryanair a transporté 178 000 passagers en 2000. En quatre ans, elle a transporté plus de passagers entre ces deux villes que l'ensemble du trafic existant en 1997 sur la route Bruxelles-Dublin. En 2002, l'aéroport a accueilli plus de 1,25 million de passagers — presque 4 000 passagers par jour — sur dix destinations à travers l'Europe. La croissance du volume de trafic a été de 1 455 % entre 1997 et 2002.

(50) Ryanair a fait un certain nombre de remarques en ce qui concerne le déroulement des négociations avec l'aéroport, par rapport à la description figurant dans la décision d'ouverture de la procédure:

- durant l'été et l'automne 2000, Ryanair avait ouvert des négociations avec d'autres aéroports, soit pour l'établissement d'une nouvelle base Ryanair, soit pour ajouter de nouveaux avions sur certaines lignes à partir de l'été 2001;
- les accords entre BSCA, Ryanair et la Région wallonne ont été agréés en février 2001. Leur signature en novembre 2001 ne constitue que leur formalisation. Les négociations avec Charleroi se sont déroulées comme toute négociation commerciale.

Application du principe de l'investisseur privé en économie de marché

(51) Le principe de l'investisseur privé en économie de marché doit être appliqué tant à BSCA, qui se comporte

⁽²¹⁾ Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, September 2002, disponible en langue anglaise sur le site de la Commission http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_fr.htm. Voir en particulier le chapitre 5.1.4 sur les rabais sous différentes formes octroyés par les aéroports, ainsi que le chapitre 4.1.3.

⁽²²⁾ Ces informations relevant du secret des affaires n'ont pu être transmises pour commentaire à la Belgique et ne sont pas reproduites ici.

comme n'importe quel gestionnaire d'aéroport en maximisant la rentabilité de l'aéroport, qu'à la Région wallonne, propriétaire de l'aéroport, qui agit comme n'importe quel actionnaire d'aéroport cherchant à maximiser la valeur de l'aéroport. Les accords ont été conclus dans des conditions normales de marché comme cela s'est passé avec plusieurs aéroports privés. Ryanair a d'ailleurs reçu des conditions plus favorables de la part de Londres Luton.

(52) Les bénéfices découlant de l'arrivée de Ryanair pour le propriétaire et le gestionnaire de l'aéroport dépassent ceux de Ryanair, en garantissant par exemple une augmentation de la valeur de l'aéroport (un énorme investissement de quatre avions basés de manière permanente à Charleroi, 4 000 passagers par jour en moyenne, plus d'1,5 million de passagers en 2003, une utilisation efficace de l'aéroport, des profits substantiels en deux ans, une croissance parmi les plus importantes pour un aéroport en Europe basée sur un accord de 15 ans, dix destinations vers quatre pays en Europe, un investissement dans le marketing de l'aéroport, des pénalités financières importantes pour Ryanair en cas de non-respect des conditions prévues au contrat en termes de volume de passagers, une expérience dans le traitement d'une des compagnies les plus efficaces au monde et un personnel plus expérimenté, une croissance des revenus des locations, une augmentation de la valeur entrepreneuriale de l'aéroport, et un attrait renforcé de l'aéroport pour de nouveaux investisseurs).

(53) La durée des accords (15 ans) n'est pas inhabituelle. Ryanair a des accords de 10 à 20 ans avec presque tous les aéroports qu'elle utilise. Ces durées garantissent un flot de revenus qui permettent d'investir dans les infrastructures à long terme.

Application du principe de l'investisseur privé en économie de marché à la Région wallonne

(54) Ryanair considère que le principe de l'investisseur privé en économie de marché est applicable à la Région wallonne puisque les mesures prises par la Région l'ont été purement en sa qualité d'acteur économique, et non en tant que régulateur exerçant des prérogatives de puissance publique. Ryanair demande à la Commission de se souvenir que la Région wallonne opère en tant que propriétaire de l'aéroport. De plus, la Région wallonne étant l'actionnaire principal de BSCA, n'importe quel bénéfice pour BSCA bénéficie aussi au propriétaire de l'aéroport.

(55) La valeur de l'aéroport de Charleroi a considérablement augmenté depuis l'installation de Ryanair il y a six ans, surtout sur les quatre dernières années. Comme pour tout autre aéroport, cette valeur est fonction des

volumes de passagers transportés en particulier par des compagnies low-cost⁽²³⁾. Le succès commercial de BSCA se lit dans l'intérêt que manifestent des entreprises telles que Morrison, Vinci et Aéroports de Paris pour l'achat de 25 % de BSCA. À titre d'exemples de cette augmentation de la valeur, Ryanair cite les aéroports de Glasgow, de Copenhague et ceux appartenant à British Airport Authority⁽²⁴⁾.

- (56) En modifiant les taxes d'atterrissage au bénéfice de Ryanair, la Région wallonne aurait agi comme un acteur du marché, et non comme régulateur ou comme autorité fiscale qui augmente ou baisse le niveau des «taxes». Il ne s'agit d'ailleurs pas de «taxes», mais bien de «redevances» ainsi que la réglementation wallonne les appelle. Les «redevances» aéroportuaires sont entièrement payées à BSCA et non à la Région wallonne. En général et en pratique, ces redevances sont prélevées par les aéroports (après accord et négociation) auprès des compagnies aériennes. Les taux publiés peuvent être approuvés par les gouvernements, mais ils sont essentiellement déterminés par les aéroports et négociés directement entre les aéroports et les compagnies aériennes.
- (57) Les réductions des frais d'atterrissage pour le lancement de nouveaux services ou le renforcement de nouvelles fréquences sont courantes dans l'industrie, à l'exception des hubs congestionnés tels que Heathrow et Charles de Gaulle.
- (58) La Commission semble considérer qu'il est inhabituel, voire illégal, de fixer le montant de la taxe à l'atterrissage par passager, et non en fonction du poids de l'aéronef. Ryanair a cependant des accords avec plusieurs aéroports qui se basent sur ce modèle.
- (59) Ryanair fait valoir que les poids cités dans la décision d'ouvrir la procédure ne sont pas corrects. Le poids d'un Boeing 737-800 aménagé pour Ryanair — seul type d'appareils à être utilisés désormais à Charleroi — est de 67 tonnes, et non de 78. Sur cette base, le montant de

la réduction est de 36,7 % en moyenne, et non de 50 %. Si cet accord particulier n'existait pas, Ryanair serait éligible au système de réductions prévu dans la législation belge de 1998 qui prévoit 5 à 25 % de rabais.

- (60) En ce qui concerne les garanties d'indemnisation, ou «obligations de ne pas faire», souscrites par la Région wallonne en cas de modification des redevances aéroportuaires jusqu'en 2015 et la modification des horaires d'ouverture de l'aéroport, il ne s'agit pas de questions de nature «réglementaire» mais de décisions commerciales essentielles pour l'établissement d'une base de Ryanair. Ces garanties s'apparenteraient à des «clauses de stabilisation» ou «comfort letters» utilisées dans le cadre d'accords à long terme entre entreprises privées et organismes d'État, par exemple dans le secteur des tunnels ou des pipelines, ou dans le cadre de privatisations. Il serait normal pour des sociétés mères d'accorder ces garanties à des tiers qui passent des contrats avec leurs filiales. Il est essentiel que Ryanair obtienne une certaine sécurité de la part d'un gouvernement. Ces garanties ne limiteraient pas la souveraineté de la Région wallonne en l'empêchant de changer la loi: il n'y aurait pas d'indemnité pour des changements initiés en dehors de la compétence de la Région wallonne (niveau fédéral, européen ou international). Ces engagements, selon Ryanair, ne peuvent pas être considérés comme mettant en jeu ou limitant l'exercice de pouvoirs réglementaires.
- (61) Si la Commission devait décider que la Région wallonne n'était pas en droit de donner ces assurances sans même considérer si un investisseur privé en économie de marché l'aurait fait, elle opérerait une discrimination entre aéroports publics (dont les redevances sont souvent fixées et contrôlées par un gouvernement ou une autorité de régulation) et aéroports privés (qui sont libres de fixer les redevances pour la durée d'un contrat).

Application du principe de l'investisseur privé en économie de marché à BSCA

⁽²³⁾ Ryanair cite les expériences de Belfast (EasyJet), Liverpool (EasyJet), Londres Luton (EasyJet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) et Londres Stansted (Ryanair, EasyJet et Buzz).

⁽²⁴⁾ Pour Glasgow, voir point 52 de la décision d'ouvrir la procédure. Pour Copenhague, Ryanair explique qu'entre 1994 et 2002, le nombre de passagers est passé de 14,1 millions à 18,7 millions, et que la valeur de l'aéroport est passée de 525 millions d'euros à 956 millions entre ces deux dates. Une augmentation du nombre de passagers de 32 % a entraîné une augmentation de la valeur de l'aéroport de 82 %. Les aéroports appartenant à British Airport Authority ont vu leur valeur passer de 7 milliards d'euros à 12,3 milliards, soit 75 % d'augmentation entre 1993 et 2002, sur la base d'une augmentation de la croissance passagers de 56 % (de 77,1 millions à 121,6 millions).

- (62) Ryanair critique le fait que, dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a jugé difficile d'appliquer le principe de l'investisseur privé en économie de marché à BSCA en raison de la complexité de ses relations avec la Région wallonne. La Commission devra appliquer ce principe en séparant les différentes activités de BSCA de celles de la Région wallonne, en se basant non sur le moment présent mais sur la durée du contrat (15 ans), voire sur la durée de la concession de BSCA

(50 ans). Le fait que BSCA enregistre des pertes pendant les premières années n'est pas significatif, puisque le retour sur investissement s'opère au bout de quelques années ⁽²⁵⁾. Dans la mesure où les projections de BSCA auraient une base raisonnable et indiqueraient un retour sur investissement raisonnable dans un laps de temps d'une durée de cinq ans, la Commission n'aurait pas de raisons objectives de conclure à la présence d'aides d'État. La Commission ne devra pas non plus rester indifférente aux preuves a posteriori montrant que des décisions d'investissement ont été les bonnes.

(63) La Commission doit considérer l'entière des recettes perçues par BSCA selon le principe du «single-till», c'est-à-dire sans opérer de séparation entre, d'une part, les recettes aéronautiques et, d'autre part, les recettes liées à l'activité commerciale de BSCA. Une fois la masse critique de passagers atteinte (qui correspond généralement à deux millions de passagers), BSCA pourra s'attendre à ce que les revenus commerciaux pallient l'éventuel manque de revenus aéronautiques.

(64) La rentabilité de l'aéroport ira croissant grâce à un effet de réseau («network effect») car il existe des externalités positives entre un aéroport et les compagnies aériennes, l'expansion de l'une des parties entraînant une incitation pour l'autre à se développer également ⁽²⁶⁾. Une seconde raison de la rentabilité de l'aéroport est liée à la «learning curve» et aux économies d'échelle qui ont également pour effet d'abaisser les coûts unitaires de l'aéroport. Étant donné l'expansion rapide du trafic à l'aéroport, il est probable qu'à ce stade, l'attention des dirigeants ait été centrée sur les besoins nés du traitement de ces volumes de passagers, et non sur les économies d'échelle.

(65) La Commission ne devrait pas tenir compte des coûts de l'infrastructure dans le cas d'aéroports comme celui de Charleroi, ces coûts devant être considérés comme des coûts irrécupérables («sunk costs») financés il y a des années, parfois au titre des dépenses militaires d'un gouvernement. De plus, Ryanair rappelle que la politique de la Commission a généralement été de considérer que le financement d'infrastructures ne constitue pas une aide

d'État quand il s'inscrit dans le cadre de la politique nationale ou européenne des transports.

(66) Les avantages que retire BSCA du contrat avec Ryanair comprennent notamment le produit des taxes aéroportuaires, que Ryanair estime à 243 millions d'euros sur la période 2001-2015, et les services rendus par Ryanair en matière de marketing, qui lui sont vendus à des prix bien moindres qu'à d'autres partenaires (valeur de la publicité, d'un lien avec le site Ryanair.com, des billets promotionnels, etc.).

(67) Ryanair précise, en ce qui concerne les avantages qu'elle reçoit:

— Les incitants «one-off», dont le montant est estimé à 2,5 millions, visent à développer de nouvelles connexions géographiques plutôt qu'à opérer sur moins de routes à des fréquences plus élevées. Ils sont versés sur factures et doivent être remboursés en cas de retrait de Ryanair. Il s'agit d'une pratique courante dans l'industrie aéroportuaire (exemple: Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton et Stansted) et Ryanair en bénéficie à Stockholm Skavsta.

— La contribution «marketing» constitue probablement un meilleur outil de promotion d'un aéroport que l'abaissement des redevances aéroportuaires. Le propriétaire et le gestionnaire de l'aéroport bénéficient tous les deux des campagnes de Promocy qui concourent à l'augmentation du volume de passagers, des revenus et de la valeur de l'aéroport. Elles sont courantes dans l'industrie aéroportuaire ⁽²⁷⁾.

— En ce qui concerne la mise à disposition de bureaux et la subvention de 4 000 euros pour le matériel de bureaux, Ryanair relève que la somme de 4 000 euros n'est guère importante, qu'il s'agit d'une somme «de minimis». Ryanair n'a pas utilisé les bureaux proposés et aucune construction n'a été entreprise au bénéfice de Ryanair.

⁽²⁵⁾ Stansted a enregistré des pertes pendant les premières années, qui ont été comblées par la suite.

⁽²⁶⁾ Selon le glossaire des termes employés dans le domaine de la politique de la concurrence de l'Union européenne, des effets de réseau apparaissent si la valeur d'un produit augmente pour un utilisateur avec le nombre d'utilisateurs de ce même produit ou de produits compatibles. Les économistes parlent alors d'externalité de réseau, car lorsque des consommateurs supplémentaires rejoignent le réseau de consommateurs existants, ils ont une incidence «externe» positive sur les consommateurs déjà membres du réseau.

⁽²⁷⁾ Ryanair cite l'exemple de Morrison qui offre des incitations financières aux compagnies au départ de Prestwick pour chaque ouverture de nouvelle ligne. Elles sont valables pendant trois ans et baissent chaque année. De même que Ryanair doit justifier de l'utilisation des fonds à BSCA, Morrison demande des factures avant le versement de toute somme. En 1997, Morrison a offert 1 million de livres sterling par an pendant cinq ans à la compagnie qui reprendrait le service Glasgow-New York abandonné par British Airways. Les aéroports de Bristol et Cologne/Bonn offrent également des incitations financières.

3.3.3.2. Absence de sélectivité

- (68) Ryanair rappelle que les accords de Charleroi ont reçu une publicité certaine. Ils étaient connus dans le monde de l'industrie, ont fait l'objet d'une couverture presse en Belgique, au Royaume-Uni et en Irlande en 2001 et ont été confirmés par les autorités wallonnes par un communiqué de presse en juillet 2001, qui indiquait que les avantages concédés seraient disponibles pour les autres compagnies aériennes investissant dans des conditions semblables à Charleroi. Ryanair estime qu'une obligation de publicité induirait une discrimination entre aéroports publics et aéroports privés (qui n'y sont pas soumis), en contradiction avec l'article 295 du traité. La décision prise par la Commission dans le cas «Manchester»⁽²⁸⁾ ne devrait pas servir de base pour obliger les aéroports publics à offrir les mêmes conditions à toutes les compagnies, sans considération de leur position.
- (69) Le critère de sélectivité serait absent en l'espèce pour une série de raisons avancées par la compagnie: les accords ne seraient pas exclusifs et des réductions pourraient être accordées à d'autres usagers, la loi belge prévoyant d'ailleurs un système de réductions et les documents de promotion de l'aéroport de Charleroi faisant état de réductions possibles. L'aéroport aurait entrepris des démarches auprès de 35 compagnies aériennes après et avant les accords avec Ryanair et disposerait de capacités supplémentaires pour accueillir d'autres compagnies aériennes.

3.3.3.3. Impact sur la concurrence

- (70) Ryanair considère que les conditions de concurrence n'ont pas été affectées sur le marché pertinent, qu'elle définit par analogie au droit de la concurrence pour l'étendre au droit des aides d'État. Il n'y aurait en effet pas de concurrence en ce qui concerne le type de produits couverts (vols charter et vols réguliers) et le marché géographique (les routes desservies).
- (71) Contrairement à ce que la Commission affirme, les compagnies opérant au départ de l'aéroport de Charleroi ne sont pas des concurrents de Ryanair. Ce sont des compagnies charter, qui offrent un ou deux vols par semaine au départ de Charleroi, la plupart du temps durant l'été. Ryanair présume d'ailleurs que ces compagnies n'ont pas déposé plainte. Cela s'explique par le fait que les accords entre la Région wallonne, BSCA et Ryanair n'ont pas

d'effets sur elles. En fait, elles tirent plutôt bénéfice du marketing développé par Ryanair et BSCA qui fait de Charleroi un aéroport connu. De plus, les compagnies charter ne sont généralement pas très regardantes quant aux coûts liés à l'utilisation de leurs aéroports car elles opèrent des services coûteux et irréguliers pour lesquels les coûts d'assistance en escale ou les charges aéronautiques ne forment qu'une petite partie de l'ensemble des coûts du voyage ou du «paquet». À l'inverse, les coûts aéroportuaires forment une partie extrêmement importante du billet de Ryanair.

- (72) Une certaine concurrence s'exerce entre Ryanair et des compagnies qui opèrent au départ d'autres aéroports, mais elle n'a pas été faussée car les autres aéroports offrent d'autres avantages concurrentiels. Les concurrents directs de Ryanair tels qu'Easyjet et Virgin Express ont refusé d'utiliser l'aéroport de Charleroi: leurs positions concurrentielles n'auraient donc pas été affectées par les accords de Charleroi.

3.3.3.4. Compatibilité de l'aide

- (73) Dans l'hypothèse où la Commission conclurait à la présence d'une aide d'État, elle serait dans l'obligation de déterminer la compatibilité des mesures avec le marché commun sur la base des encadrements pertinents, des règlements d'exemption ou sur leurs mérites propres. Une analyse des bénéfices socio-économiques apportés à la région devrait être entreprise et Ryanair dit se réserver le droit de prendre position de manière plus détaillée dans la mesure où la Commission se pencherait sur la compatibilité des mesures sur la base de l'article 87, paragraphe 3, du traité.
- (74) En annexe à sa réponse⁽²⁹⁾, Ryanair explique que l'impact économique de l'activité aéroportuaire sur la région est plus élevé que pour d'autres aéroports dans la mesure où les passagers ne sont pas en transit. Vers 2005, Ryanair devrait transporter près de 1,95 million de passagers et le nombre d'emplois générés devrait être d'au moins 1 400 personnes, comprenant les 126 employés de Ryanair⁽³⁰⁾. Vers 2010, grâce à 60 rotations,

⁽²⁹⁾ Un rapport de l'université de Westminster intitulé «The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport» et un rapport de Ryanair intitulé «Socio-economic impact of the arrangements» ont été transmis comme annexes 19 et 20 de la réponse de Ryanair.

⁽³⁰⁾ En règle générale, selon Ryanair, 1 100 emplois à plein temps seraient générés par un volume annuel d'un million de passagers. À elle seule, l'activité de Ryanair pourrait potentiellement créer 2 200 emplois qu'il faut comparer aux objectifs de la politique de l'emploi de la Région wallonne sur sept ans (objectif de 8 500 personnes pour une dépense de 1 300 000 000 euros).

⁽²⁸⁾ Décision de la Commission du 14 juin 1999, Royaume-Uni — Aéroport de Manchester, aide d'État NN 109/98.

Ryanair serait en mesure de créer 4 235 emplois supplémentaires (2 329 directs et 290 indirects). Son activité entraînera d'autres entreprises à s'installer dans la région, l'aéroport ouvrant la porte à des activités internationales. Ryanair aide également au développement de l'activité et des revenus touristiques en Belgique. Elle incite les passagers à revenir en Belgique grâce à sa politique de billets à bas prix.

- (75) Ryanair rappelle que la région du Hainaut est l'une des plus pauvres de Belgique et qu'elle relève de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, et que si les aides ne remplissent a priori pas chacune des conditions définies dans les différents encadrements et règlements d'exemption, la Commission serait toutefois tenue de juger chaque cas sur ses mérites propres⁽³¹⁾. Ryanair demande en particulier à la Commission de juger de la compatibilité des aides à la formation des pilotes sur la base du règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE relatif aux aides à la formation⁽³²⁾.

4. COMMENTAIRES DE LA BELGIQUE

- (76) La Belgique a communiqué ses observations à l'ouverture de la procédure en février 2003. Outre des remarques sur le développement des aéroports secondaires et les relations avec Ryanair, ainsi que sur le comportement d'investisseur privé de la Région wallonne, cette réponse comprenait une démonstration du comportement d'investisseur privé en économie de marché de BSCA. Un plan d'affaires de l'entreprise d'avril 2002, accompagné d'une expertise du consultant Deloitte & Touche de 2003 visant à en évaluer la plausibilité par rapport aux résultats de l'entreprise, a été communiqué à la Commission. L'expertise, soumise à la Commission, a permis aux consultants de valider la structure et les hypothèses générales qui ont sous-tendu le plan d'affaires de BSCA. Les consultants concluent même que les résultats futurs que l'on peut attendre aujourd'hui sont meilleurs que ceux figurant dans le plan d'affaires, et que «s'il apparaît à première lecture que le conseil d'administration, en engageant la société avec Ryanair, augmente considérablement l'activité aux dépens de la rentabilité, l'évolution des années suivantes montrent que, au contraire, le business plan amène les résultats à redevenir positifs dès 2004, pour continuer à s'améliorer, comme nos commentaires sur la rentabilité de l'investissement en termes de fonds propres le mettent en évidence [...]. On peut par conséquent considérer que la décision du conseil était justifiée par un business plan qui s'avère jusqu'à présent prudent et fiable, et que le passage par une rentabilité négative pendant trois ans représente une transi-

tion normale entre les conditions d'exploitation différentes»⁽³³⁾.

- (77) La Belgique a soumis des éléments supplémentaires à la Commission en mai 2003, en réponse aux commentaires des tiers intéressés. À cette occasion, elle a fait valoir que, grâce à la bonne gestion de ses activités et au développement plus rapide qu'escompté de ses recettes commerciales, le conseil d'administration de BSCA avait approuvé un budget 2003 affichant un résultat positif et que les résultats des troisième et quatrième trimestres de l'exercice 2002 affichaient respectivement un bénéfice de [...] (*) euros et un résultat équilibré.
- (78) La Commission a demandé la tenue de réunions avec les autorités belges pour éclaircir plusieurs questions restées en suspens relatives au comportement d'investisseur privé en économie de marché de BSCA, aux taxes aéroportuaires, au fonds environnemental, aux compensations «entretien/incendie» et à la recapitalisation de BSCA.
- (79) La question centrale abordée à l'occasion de ces réunions a été le comportement de BSCA. La Commission a fait valoir que le plan d'affaires de BSCA transmis à la Commission, ainsi que l'expertise du consultant, ne pouvaient servir de base adéquate pour l'application du principe de l'investisseur privé. Ce plan datait du printemps 2002: il était donc postérieur à la décision d'investissement de BSCA de s'engager vis-à-vis de Ryanair en 2001. Ce plan de 2002 était d'autant moins recevable qu'il se basait sur des paramètres d'exploitation différents de ceux que connaissait BSCA en 2001. Il intégrait en effet des éléments reflétant la modification des conditions de concession, intervenue en 2002⁽³⁴⁾, et décrite dans la décision d'ouverture de la procédure.
- (80) La Commission a donc demandé aux autorités belges de bien vouloir lui transmettre le plan d'affaires établi par BSCA en 2001 ainsi que tout autre document utile permettant, conformément à sa pratique et à la jurispru-

⁽³¹⁾ Arrêt de la Cour du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/19, Philip Morris/Commission, Recueil p. 2671, point 24.

⁽³²⁾ JO L 10 du 13.1.2001, p. 20.

⁽³³⁾ L'évolution financière aurait pour cause la croissance des activités commerciales et le développement des revenus liés au nouveau terminal plus grand et plus attractif à partir de 2005, l'expiration des incitants «one-shot», la possibilité pour BSCA de négocier de nouvelles conditions commerciales avec Ryanair au-delà des 26 rotations prévues par le contrat actuel, la suppression du service de navettes parking, qui ne sera plus nécessaire à partir de l'ouverture du nouveau terminal et qui représentera une économie de [...] euros, des économies d'échelle au niveau du fonctionnement opérationnel de l'aéroport.

(*) Des parties de ce texte ont été omises afin de garantir qu'aucune information confidentielle ne soit communiquée. Ces parties sont indiquées par des points de suspension entre crochets.

⁽³⁴⁾ Ces modifications ont été exposées aux points 60-62 de la décision d'ouvrir la procédure.

dence de la Cour de justice, d'analyser le raisonnement d'investisseur privé au moment de la décision d'investissement. Ce plan d'affaires, transmis par la Belgique, est celui retenu par la Commission pour l'analyse financière réalisée aux fins de la présente décision.

4.1. LE DÉVELOPPEMENT DES AÉROPORTS RÉGIONAUX ET LES RELATIONS AVEC RYANAIR

- (81) Comme dans le cas de nombreux autres aéroports régionaux, la Belgique a indiqué que l'infrastructure de l'aéroport de Charleroi était sous-utilisée et ne pouvait être rentabilisée. Lors du transfert aux régions de la gestion et de l'exploitation des aéroports régionaux en 1988, le gouvernement wallon a décidé d'utiliser les potentialités économiques présentées par de tels aéroports et a effectué de nombreux investissements afin de les développer ⁽³⁵⁾. Par décision du 20 juillet 2000, il a approuvé les orientations d'un programme d'investissements pour Charleroi d'une valeur de 113,73 millions d'euros [4 588 millions de francs belges (BEF)] ⁽³⁶⁾.
- (82) La Belgique souligne que les règles du traité en matière d'aides d'État ne sont pas applicables à ce type de financements. Les lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation ⁽³⁷⁾ (ci-après «les lignes directrices dans le secteur de l'aviation») indiquent que «la réalisation de projets d'infrastructures (aéroports, autoroutes, ponts, etc.) constitue une mesure de politique économique générale que la Commission ne peut contrôler au titre des règles du traité relatives aux aides d'État. Les décisions concernant le développement des infrastruc-

tures n'entrent pas dans le champ d'application de la présente communication dans la mesure où elles visent à répondre à des besoins de programmation ou de mise en œuvre de politique nationale relative à l'environnement et au transport».

- (83) La Belgique a fait valoir que, selon l'étude de l'université de Cranfield citée au considérant 48, les petits aéroports régionaux ne peuvent survivre sans financement public en cas de volume de passagers de moins d'un million de passagers par an et que l'impact du volume des passagers sur les coûts unitaires à supporter par les aéroports est déterminant. Le coût unitaire chute considérablement à partir de 500 000 passagers pour se stabiliser à environ trois millions de passagers. Afin d'attirer ces volumes de passagers, des efforts ont été engagés afin d'attirer des compagnies aériennes sur le site de Charleroi à partir de 1995 et 1996.
- (84) Des contacts ont été pris avec des compagnies low-cost (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair), un grand nombre de compagnies régionales et des compagnies charter (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus) et l'aéroport a pu développer des vols charters en collaboration avec Thomas Cook, British World Airlines et Wasteels Travel ainsi que des vols à destination de l'Algérie et du Yémen. Toutefois, une série de handicaps affectant l'aéroport ⁽³⁸⁾ et des raisons propres aux compagnies aériennes démarchées ont rendu l'installation de compagnies aériennes au départ de Charleroi difficile ⁽³⁹⁾.

⁽³⁵⁾ Par décision du 2 mai 1989, le Gouvernement wallon entérinait l'analyse du ministère des transports selon laquelle:

«Le transfert de cette compétence est caractérisé pour la Région wallonne par le transfert d'un déficit estimé pour l'année 1989 à 130 millions de francs. L'objectif premier de l'Exécutif est donc de tout mettre en œuvre pour que les aéroports et aérodromes wallons atteignent rapidement leur seuil de rentabilité. Pour atteindre ce but, plusieurs actions doivent être menées conjointement et notamment en matière d'infrastructures. Le développement de nos aéroports passe en effet par une croissance sensible de nos recettes, ce qui ne peut se réaliser que par l'accueil de nouvelles activités sur leur site; à titre d'exemple: les vols charters, les transports de fret, les vols d'affaires ainsi que par un excellent service à la clientèle (...) Il faut bien constater que l'équipement de base est loin d'être suffisant pour répondre aux exigences liées au développement d'activités nouvelles (...) Quant à Gosselies, s'il dispose de bâtiments performants et d'aires de parking suffisantes pour l'instant, la longueur réduite de sa piste le pénalise quant aux types d'activités qu'il pourrait accueillir.» Annexe 1 de la réponse de la Belgique du 14 février 2003.

⁽³⁶⁾ En outre, les coûts liés à l'aménagement des zones de développement économique autour de l'aéroport comprenant les indemnités des propriétaires d'immeubles étaient évalués à l'époque à 75,35 millions d'euros [3 040 millions de BEF].

⁽³⁷⁾ JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.

⁽³⁸⁾ La Belgique cite: la distance le séparant de Bruxelles et l'absence de connexion ferroviaire; la vétusté du terminal actuel manquant d'attrait sur le plan commercial; la préférence des charters pour Zaventem; la fermeture de nuit de l'aéroport; l'existence d'une base de Virgin Express à Zaventem; le prestige de Zaventem; l'absence de maintenance technique suffisante pour les avions basés; l'absence de travail en suffisance pour un avion basé d'où l'obligation de travailler en W (Zaventem, Malaga, Charleroi, Malaga, Zaventem) ou via ferry flight; les horaires de l'aéroport; la longueur de piste insuffisante pour des vols de plus de deux heures (pas d'ILS III).

⁽³⁹⁾ Les contacts avec Virgin (1997-2000) n'ont pas abouti, notamment à cause de l'existence d'un accord en vigueur et des correspondances avec la Sabena. Easyjet n'était pas intéressée car elle développait en 2002 deux nouvelles bases continentales (Genève et Amsterdam), considérait l'absence de connexion ferroviaire à proximité de Charleroi comme un obstacle majeur à une installation, et estimait le marché français plus intéressant que le marché belge. La stratégie de développement de Go, approchée par BSCA en 2000, était suspendue dans l'attente d'un reprenneur pour l'entreprise. La compagnie Buzz a étudié les possibilités de la ligne Charleroi-Stansted, mais elle y a renoncé craignant un manque de rentabilité. City Bird exigeait une prise de participation de la Région wallonne dans son capital comme préalable à son installation à Charleroi, qui a été refusée étant donné la mauvaise santé financière de l'entreprise. En 2002, BSCA a démarché environ 35 compagnies aériennes dans les secteurs des vols dits «ethniques», des pays de l'Est et des compagnies charter.

- (85) En 2001, la compagnie Grands Travaux de Marseille (GTM), intéressée par une participation dans BSCA, a procédé à une étude du potentiel de développement de l'aéroport. Il en ressortait que Ryanair était la seule option réalisable d'emblée pour BSCA pour transformer l'aéroport en une opération commerciale bénéficiaire à court ou moyen terme. La Belgique précise: «s'il est vrai que les concessions financières demandées par Ryanair étaient plus élevées pour BSCA que celles envisageables pour d'autres compagnies low-cost contactées, l'intérêt démontré par ces autres compagnies était faible ou nul de telle sorte qu'elles ne constituaient pas une alternative envisageable à l'installation de Ryanair à Charleroi».
- (86) La Belgique souligne que les aéroports régionaux et les compagnies low-cost sont une «équipe gagnante». D'un côté, ces aéroports sont en mesure d'accorder de bons créneaux horaires, un environnement non congestionné, des rotations d'avions très rapides et des taxes aéroportuaires fortement réduites et, d'offrir des services flexibles et appropriés à ce type de compagnies aériennes. De l'autre, ces alliances ont permis à des aéroports régionaux sous-utilisés de connaître une croissance fulgurante⁽⁴⁰⁾. Le nombre de nouveaux passagers générés par chaque nouvelle destination lancée par Ryanair, à raison d'une fréquence quotidienne, s'élève approximativement à 100 000 par an. Dès lors, un aéroport retire des bénéfices considérables de l'ouverture d'une route. L'ouverture d'une base permet d'atteindre une masse critique de revenus divers qui assurent plus rapidement la couverture des coûts. Grâce à l'ouverture de la base de Ryanair, le nombre de passagers est passé de 773 431 en 2001 à 1 271 979 en 2002. Le volume de passagers pour 2003 a été évalué à 1 700 000. Le réseau de destinations multiples immédiatement disponibles amplifie le succès de l'aéroport. Les aéroports de Stansted, Liverpool et Luton ont encouru des pertes suite aux rabais sur les redevances qu'ils avaient accordés à des compagnies low-cost pour ensuite connaître une croissance phénoménale grâce au volume de passagers généré par ces compagnies et enregistrer des bénéfices.
- (87) Les aéroports ont appris à diversifier leurs sources de revenus et ont compris que leur rentabilité dépendait principalement du volume de passagers qui transitent par leurs infrastructures. Les revenus commerciaux tendraient à dépasser de plus en plus les revenus obtenus des activités aéronautiques, notamment pour les aéroports principaux. Dès lors, ces aéroports qui sont devenus des entreprises principalement commerciales négocient au cas par cas des conditions favorables pour attirer les compagnies aériennes afin d'augmenter le volume du trafic. Ainsi, suite à l'implantation de Ryanair, plusieurs sous-concessionnaires se sont installés à Charleroi⁽⁴¹⁾. La durée garantie du contrat a également rendu plus aisée la fixation des paramètres de rentabilité pour la construction du nouveau terminal qui permettra d'accroître la capacité commerciale de l'aéroport par un accueil amélioré d'un plus grand nombre de passagers et l'agrandissement des surfaces commerciales à exploiter.
- (88) La Belgique souligne l'intérêt de gestionnaires privés d'aéroports privés pour BSCA, tels que Grands Travaux de Marseille⁽⁴²⁾ ou Morrison qui ont manifesté un intérêt pour l'acquisition de 25 % du capital: «le fait que des partenaires privés tels que Vinci et Morrison aient marqué leur intérêt quant à l'acquisition d'une prise de participation à hauteur de 25 % dans BSCA démontre amplement que la convention conclue avec Ryanair aurait pu être conclue avec un investisseur privé dans la mesure où il apparaît que BSCA deviendra une entreprise rentable dans un futur proche».
- (89) En termes de capacités aéroportuaires, la Belgique a précisé qu'il était inexact de considérer l'aéroport comme saturé. À l'heure actuelle, les capacités restantes sont de 25 % du point de vue commercial et de 50 % du point de vue opérationnel. La capacité théorique de l'infrastructure actuelle est estimée à 5,5 millions de passagers, et, en termes plus réalistes, elle pourrait accueillir raisonnablement 2,5 millions de passagers, ce qui laisse une marge de progression d'environ 50 % par rapport au volume de passagers pour l'année 2002. BSCA considère que le nouveau terminal augmentera les capacités de 100 %, ce qui permettra à au moins deux nouvelles compagnies aériennes d'ouvrir une base à Charleroi. De nouveaux usagers pourraient s'installer à Charleroi, tels que la compagnie Flyeco qui compte lancer cinq destinations en décembre 2003 et table sur 300 000 passagers dès la première année d'activité.

⁽⁴¹⁾ Sont cités: une librairie, un contrat avec Coca-Cola pour les distributeurs de boissons et un autre avec Air Terminal Publicity qui gère la publicité pour le compte de l'aéroport (février 2002); un magasin de vêtement «guide du routard» (mars/avril 2002); un fournisseur de bornes internet (juin 2002); un magasin duty free de Belgian Sky Shops (juillet 2002); une nouvelle cafétéria (août 2002); une compagnie de location de voitures Budget (octobre 2002); une agence bancaire Dexia (novembre 2002); un bureau de change (février 2003). BSCA a également pu renégocier en 2002 ses taux de commission sur diverses concessions (cafétéria, location de voitures, navettes de bus vers Bruxelles, mise à bord de carburant).

⁽⁴²⁾ À cet égard, la Belgique précise que contrairement à ce qu'affirme la Commission au point 9 de la décision d'ouverture de la procédure, le fait que GTM ne soit pas entré au capital de BSCA ne tient pas aux conditions octroyées par BSCA à Ryanair. Deux courriers datant d'avril 2001 du groupe Vinci — groupe ayant racheté GTM — attestent du maintien de l'intérêt de ce groupe quant à une entrée au capital de BSCA.

⁽⁴⁰⁾ Sont cités les aéroports de Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Francfort-Hahn, Paris Beauvais, etc. L'aéroport de Liverpool, filiale du groupe privé Peel Holdings, a multiplié le nombre de passagers par trois depuis sa privatisation et l'arrivée d'EasyJet en 1997. L'arrivée d'EasyJet n'a d'ailleurs pas empêché l'arrivée d'autres compagnies telles que Ryanair, Euroceltic Airways et des compagnies charter. Suite à l'inauguration d'un nouveau terminal en 2002, l'aéroport aurait accordé de nombreux rabais sur les prix officiels.

4.2. APPLICATION DU PRINCIPE DE L'INVESTISSEUR PRIVÉ EN ÉCONOMIE DE MARCHÉ

4.2.1. APPLICATION DU PRINCIPE DE L'INVESTISSEUR PRIVÉ À LA RÉGION WALLONNE

4.2.1.1. Réduction de la taxe d'atterrissage

- (90) La Belgique estime qu'il convient d'appliquer le principe de l'investisseur privé en économie de marché à la Région wallonne car sa démarche «s'inscrit effectivement dans le cadre de l'exercice d'activités économiques et non dans l'exercice de son pouvoir régalién». Contrairement à ce qu'elle avait affirmé par le passé, la Belgique a expliqué qu'il fallait considérer les taxes aéroportuaires comme des redevances, et non comme des taxes, la redevance pesant sur l'usager en fonction de sa consommation, alors que la notion de taxe impliquerait une égalité de tous les usagers devant celle-ci. Il s'agirait d'une «redevance constituant un prix pour l'utilisation par les usagers de l'aéroport en contrepartie de services rendus».
- (91) Lors de la réunion du 24 juin 2003, la Commission a demandé à quel service précis correspondait la redevance. La Belgique a répondu que cette redevance ne correspondait pas à un service rendu précis mais constituait une contribution financière partielle pour l'utilisation de l'infrastructure aéroportuaire aux termes de l'arrêté wallon du 16 juillet 1998.
- (92) Lors de cette réunion, la Commission a également demandé si le propriétaire du produit de la taxe est la Région wallonne ou BSCA. La Belgique a répondu que le propriétaire premier est la Région wallonne qui rétrocède 65 % du produit à BSCA. La Commission a demandé si, lorsque l'arrêté du 16 juillet 1998 stipule que BSCA «perçoit» les taxes aéroportuaires, le mot «percevoir» signifie simplement «collecter» ou si BSCA détient un droit de propriété sur ces recettes. La Belgique a répondu qu'il s'agissait d'une simple collecte.
- (93) Toutefois, dans son courrier du 27 août 2003, la Belgique a fourni d'autres explications. Elle a expliqué que BSCA est le propriétaire des taxes dès leur perception auprès des usagers, à l'exception des 35 % versés au

fonds de l'environnement ⁽⁴³⁾. La Belgique explique que BSCA est chargée d'une concession de service public: «il s'agira d'une concession de services publics, c'est-à-dire la gestion par un particulier d'un service public, à ses frais, risques et périls sous le contrôle et selon les modalités déterminées par le concédant, moyennant une rémunération à percevoir par les concessionnaires à charge des usagers». Dans la mesure où BSCA est l'entité qui gère et exploite l'aéroport et qui fournit des services aux usagers, «il est logique que ce soit elle qui perçoive et conserve les redevances qui constituent une contrepartie des services rendus aux usagers».

- (94) La Belgique estime que le fait que BSCA dispose de 65 % des taxes aéroportuaires ne constitue pas une aide d'État de la Région wallonne au bénéfice à BSCA car il n'y a pas de transfert de ressources publiques d'une entité à l'autre. Elle invoque à l'appui la jurisprudence *PreussenElektra* ⁽⁴⁴⁾.
- (95) La Belgique souligne qu'il revient à chaque État membre ou autorité publique de fixer les taxes aéroportuaires des aéroports qui relèvent de leur compétence. Certains aéroports déterminent eux-mêmes, sous contrôle d'une autorité régulatrice, le niveau de leurs tarifs. Ces tarifs sont difficilement comparables car ils correspondent à des coûts structurels, des politiques commerciales, des phases de développement, des politiques de transport et des aéroports extrêmement différents. Les aéroports régionaux auraient des coûts structurels plus bas et des taxes inférieures aux aéroports principaux. En ce qui concerne les comparaisons avec d'autres aéroports, la Belgique considère que l'affirmation selon laquelle la partie intéressée B doit supporter des charges à Zaventem de 32 euros alors que Ryanair ne débourse que 4 euros pour les mêmes services est incorrecte. Ryanair paierait par passager 1 euro pour l'atterrissage, 1 euro

⁽⁴³⁾ En vertu de la convention de concession du 9 juillet 1991 conclue entre la Région wallonne et BSCA, le droit de percevoir les redevances a été cédé au concessionnaire en telle sorte que BSCA est bien propriétaire de celles-ci dès leur perception auprès des usagers, et ce en raison des services qu'elle rend à ceux-ci sur la base de la concession à l'exception bien entendu des 35 % versés tout d'abord au Fonds de l'environnement et ensuite de manière plafonnée à la SOWAER à partir de 2002. Ceci est par ailleurs développé de manière plus précise dans le cahier des charges du 9 juillet 1991. En effet, l'article 7 dispose que «le concessionnaire percevra les redevances liées au trafic aéronautique, dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur ou à prendre par l'Exécutif régional wallon. Le cas échéant, cette perception des redevances est considérée, pour la bonne fin des présentes, comme concédée au concessionnaire».

⁽⁴⁴⁾ Arrêt de la Cour du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, *PreussenElektra et Schleswag*, Recueil p. I-2099, points 59 et 61: «Il y a lieu de constater que l'obligation, faite à des entreprises privées d'approvisionnement en électricité, d'acheter à des prix minimaux fixés l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable, n'entraîne aucun transfert direct ou indirect de ressources d'État aux entreprises productrices de ce type d'électricité [...] Dans ces conditions, le fait que l'obligation d'achat est imposée par la loi et confère un avantage incontestable à certaines entreprises n'est pas de nature à lui conférer le caractère d'une aide d'État au sens de l'article [87], paragraphe 1, du traité CE.»

pour la charge d'assistance en escale, 7 euros pour la redevance passager et 4 euros de contribution à Promoc, soit un total de 13 euros.

(96) La Belgique justifie le rabais octroyé à Ryanair sur le montant de la taxe d'atterrissage par «le volume de passagers qui sera apporté par cette compagnie, soit au moins 27 millions de passagers pendant la durée contractuelle qui s'élève à 15 ans». «Les autorités publiques wallonnes peuvent accorder de manière discriminatoire des rabais afin d'attirer de nouveaux utilisateurs tels que Ryanair qui permettront à un aéroport régional tel que Charleroi de dépasser le million de passagers lui permettant d'atteindre le seuil de rentabilité». Une baisse des taxes à l'atterrissage ne doit pas faire oublier que le montant total des taxes grandira sensiblement grâce à Ryanair: il est passé à 5,2 millions d'euros alors que sans le trafic Ryanair, seuls 310 000 euros auraient été perçus.

(97) La Belgique considère que «BSCA [la Région wallonne ⁽⁴⁵⁾] était confrontée à une "nécessité commerciale" en octroyant les rabais sur redevances d'atterrissage puisqu'il existait un risque de substitution dans le chef de Ryanair qui aurait pu facilement contracter avec un autre aéroport» et se réfère à la jurisprudence Van der Kooy dans une affaire relative à la tarification de la fourniture de gaz aux Pays-Bas ⁽⁴⁶⁾. Dans son arrêt du 2 février 1988, la Cour de Justice a considéré qu'un tarif préférentiel accordé aux horticulteurs ne constitue pas une mesure d'aide «s'il [est] démontré que le tarif préférentiel en cause est, dans le contexte du marché concerné, objectivement justifié par des raisons économiques, telles que la nécessité de lutter contre la concurrence exercée sur ce marché par d'autres sources d'énergie, dont le prix serait compétitif par rapport au prix de la source d'énergie considérée». La Cour aurait confirmé cette jurisprudence dans un arrêt du 29 février 1996 selon lequel «il relève d'une pratique commerciale courante qu'une entreprise accorde une remise de prix si celle-ci est économiquement soutenable, s'il y a une nécessité commerciale» ⁽⁴⁷⁾.

(98) Aucune obligation de publicité ne devrait peser sur les aéroports publics quand ils accordent des rabais sur les taxes d'atterrissage alors que les aéroports privés, qui ont également recours à ce type de négociations, sont à l'abri d'une quelconque procédure de la Commission en matière d'aides d'État. Sont cités par la Belgique de nombreux exemples d'aéroports ayant accepté d'abaisser leurs redevances sans qu'une publication n'intervienne *a priori*.

⁽⁴⁵⁾ La Commission suppose que la Belgique se référerait à la Région wallonne et non à BSCA.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt de la Cour du 2 février 1988 dans les affaires jointes 67, 68 et 70/85, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV et autres/Commission*, Recueil p. 219, point 30.

⁽⁴⁷⁾ Arrêt de la Cour du 29 février 1996 dans l'affaire C-56/93, *Belgique/Commission*, Recueil p. I-723, point 82.

(99) La Belgique affirme que l'aéroport de Charleroi est prêt à accorder de tels rabais à toute autre compagnie aérienne induisant un volume de passagers comparable à celui généré par Ryanair. Le plan d'affaires de BSCA a d'ailleurs été établi sur la base du principe d'un montant de taxes à l'atterrissage équivalant à celui payé par Ryanair, à savoir 1 euro par passager pour tous les usagers de l'aéroport, ce qui serait une preuve du fait que les mesures ne sont pas sélectives. La Belgique a soumis à la Commission les offres de BSCA à trois compagnies aériennes ([...]), faites avec ce même montant de 1 euro.

(100) La Belgique a expliqué que les autorités publiques wallonnes préparaient une modification de l'arrêté wallon du 16 juillet 1998 «qui permettra de prendre plus précisément en considération les différents critères objectifs distinguant différents types d'utilisateurs des aéroports wallons».

4.2.1.2. *La clause d'indemnisation de la Région wallonne*

(101) La Belgique s'oppose à l'affirmation de la Commission selon laquelle le principe de l'investisseur privé ne serait pas applicable à la Région wallonne lorsqu'elle exerce ses pouvoirs réglementaires. Elle répond que «la Commission ne peut cependant imposer à la Région wallonne d'agir selon les critères de l'opérateur privé en économie de marché qui incluent la conclusion de contrats synallagmatiques et lui dénier en même temps le droit d'apporter à son cocontractant la sécurité juridique qu'il est en droit d'attendre». Il serait tout à fait normal que dans l'exercice de sa propre compétence, la Région wallonne puisse s'engager vis-à-vis de son cocontractant à assurer une certaine sécurité juridique au contrat conclu pour une durée de 15 ans.

(102) Il conviendrait également de souligner que la Région wallonne n'a pas renoncé à exercer son pouvoir réglementaire, qu'il s'agisse du niveau des taxes ou des heures d'ouverture de l'aéroport de Charleroi. La clause d'indemnisation n'aurait d'effet que dans le cadre de sa relation commerciale avec Ryanair. Ces clauses ne seraient pas discriminatoires dans la mesure où aucun concurrent réel n'opère d'activités semblables à celles de Ryanair à Charleroi. La Région wallonne affirme être disposée à octroyer une telle clause à tout concurrent potentiel de Ryanair désireux d'y opérer des vols réguliers.

(103) Lors de la réunion du 24 juin 2003, la Commission a demandé si, au cas où une nouvelle taxe serait introduite (exemple: une taxe environnementale), Ryanair serait tenu de s'en acquitter durant la durée du contrat. La Belgique a expliqué que la Région wallonne n'introduirait

aucune nouvelle redevance aéroportuaire de son propre chef, ce qui n'empêche pas l'introduction de nouvelles réglementations de la Communauté ou de l'État fédéral belge dont Ryanair serait redevable.

4.2.2. APPLICATION DU PRINCIPE DE L'INVESTISSEUR PRIVÉ À BSCA

4.2.2.1. *Le type d'avantages octroyés à Ryanair*

(104) Les remarques des autorités belges en ce qui concerne le type d'avantages accordés à Ryanair rejoignent celles formulées par la compagnie irlandaise, TBI et Morrison:

- Les incitants «one-off» ont été accordés en contrepartie du risque important pris par Ryanair et de l'investissement réalisé dans le cadre du développement de nouvelles destinations à partir d'un aéroport régional n'ayant pas fait ses preuves. BSCA serait prête à octroyer ces incitants à d'autres compagnies.
- Le prix peu élevé de l'assistance en escale s'explique par des prestations limitées et basiques et par une allocation optimale des ressources humaines. Ces services doivent continuer à être rationalisés pour minimiser les pertes sur les prestations fournies à Ryanair. Ces pertes transitoires doivent être envisagées dans le contexte global de la transaction avec Ryanair: elles sont compensées par les recettes liées aux taxes aéroportuaires et aux activités commerciales.
- Suite à la remarque de la partie intéressée B sur l'ouverture du marché de l'assistance en escale à Charleroi, la Belgique précise «qu'à l'heure actuelle, cette directive [la directive 96/67/CE] n'est pas applicable à l'aéroport de Charleroi dans la mesure où celui-ci n'a pas encore dépassé le seuil des deux millions de passagers. Lorsque les critères d'application de cette directive seront remplis, BSCA prendra bien entendu toutes les mesures nécessaires afin de se conformer à celle-ci».
- Sur la contribution marketing, la Belgique considère qu'il n'est pas intéressant de promouvoir un aéroport en tant que tel puisque les passagers privilégient une compagnie aérienne plutôt qu'une infrastructure aéroportuaire particulière. C'est la compagnie aérienne qui est le vecteur du flux de passagers, lequel fournit corrélativement à l'aéroport ses sources de revenus. S'il est vrai que les actions de marketing sont axées sur les vols de Ryanair, elles contribuent directement à la formation des revenus

aéroportuaires et commerciaux de BSCA grâce à l'augmentation de passagers activée par la publicité centrée sur les opérations de la compagnie aérienne. L'image de l'aéroport de Charleroi s'améliore puisqu'il bénéficie de la publicité via le site de Ryanair, le site de voyages le plus visité dans le secteur des aéroports européens. Les aéroports régionaux sont moins connus des consommateurs et des compagnies aériennes et doivent fournir des efforts plus importants afin de se créer une réputation et d'être considérés comme une alternative valable à des aéroports principaux plus grands, bénéficiant de meilleures liaisons ferroviaires et routières et d'une réputation plus établie.

4.2.2.2. *Le déroulement de la prise de décision de BSCA*

(105) Sur le déroulement des négociations avec Ryanair, la Belgique a précisé que:

- Un premier plan d'affaires a été présenté au conseil d'administration de BSCA dans le courant de l'année 2000. Toutefois, ce plan d'affaires a été considéré comme peu crédible en raison d'une tendance à sous-estimer certaines charges et à surévaluer les recettes.
- De nouveaux contacts furent pris avec Ryanair afin de renégocier ces conditions. Après trois mois de négociations intenses, un accord de principe aurait été trouvé en février 2001 prévoyant une augmentation de la taxe passager de 200 BEF (environ 5 euros) à 7 euros⁽⁴⁸⁾, une augmentation des taxes dans le temps afin de tenir compte de l'inflation, et le dé plafonnement de la taxe d'atterrissage qui ne s'appliquait initialement qu'aux 130 premiers passagers de chaque vol.
- Ces éléments ont été intégrés dans un nouveau plan d'affaires qui a ensuite été formellement approuvé par le conseil d'administration de BSCA avant la signature des textes contractuels.
- Le conseil d'administration de BSCA compte parmi ses membres plusieurs dirigeants d'entreprises rompus à la gestion de grandes entreprises privées de telle sorte que leur approbation de l'accord a naturellement reposé sur un examen attentif.

(106) Lors de la réunion du 24 juin 2003, la Commission a demandé aux autorités belges quelle était la date exacte de la décision d'investissement de BSCA à l'égard de Ryanair. Dans leurs réponses écrites, la Belgique et

⁽⁴⁸⁾ Cet accord a été traduit par une modification de l'arrêté du 16 juillet 1998, le 22 mars 2001.

Ryanair avaient fait valoir que la date de la signature des accords entre Ryanair, BSCA et la Région wallonne (novembre 2001) ne constituait qu'une formalisation d'un accord qui serait intervenu en février 2001 (Ryanair) ou avril 2001 (Belgique). La Belgique a répondu que la décision avait été prise par le conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001. Les procès-verbaux des conseils d'administration de BSCA permettent de retracer le déroulement des négociations.

(107) Lors de sa réunion du 30 mai 2001, le conseil d'administration de BSCA, qui vient d'élire son vice-président et un nouveau comité de direction, est informé par le représentant du gouvernement wallon chargé des questions aéroportuaires que les négociations avec Ryanair sont en voie de finalisation. L'accord doit être prochainement présenté au conseil d'administration qui souhaite «être en possession dès que possible, d'une projection financière portant sur les opérations futures avec Ryanair» ⁽⁴⁹⁾.

(108) Lors de sa réunion du 15 juin 2001, un point est effectué sur l'état des négociations avec Ryanair. Celles-ci sont menées par deux administrateurs de BSCA qui sont également membres des cabinets du ministre-président et du ministre wallon des transports. Cette session est surtout l'occasion pour le conseil d'administration d'entendre une présentation du commissaire réviseur de l'entreprise sur les missions incombant à BSCA aux termes de la convention de concession de 1991. Il s'agit des points suivants: le service incendie dans le strict respect des normes OACI; le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes et des abords; la vente de carburant aviation; la gestion des hangars; la gestion et le développement du service parking; la gestion des locaux dans les bâtiments administratifs; la cafétéria et le restaurant; la gestion des espaces publicitaires; l'assistance en escale; le *catering*; les espaces commerciaux; le *free-shop*; le service d'information aux passagers. Le concessionnaire doit également assurer, dans le cadre de la concession de gestion domaniale, l'entretien des terrains, bâtiments et équipements, ouvrage et matériels incorporés à la

concession ou mis à disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés.

(109) La session du 29 juin 2001 est largement consacrée aux négociations avec Ryanair. Le représentant du gouvernement wallon explique que le contrat est «toujours au stade de projet, mais il s'agit d'un accord verbal qui est établi entre les parties». Plusieurs questions sont abordées:

— le nombre d'avions basés fixé entre deux et quatre;

— la limitation du nombre de vols à 26 par jour qui est due «à la capacité de l'aéroport et aussi à la limitation financière de la contribution. L'objectif à terme est aussi de pouvoir diversifier et trouver d'autres compagnies car la volonté n'est pas que Ryanair soit le seul client à l'aéroport de Charleroi».

— la taxe d'atterrissage: «[l'administrateur] rappelle que pour les points 1.2 et 1.4 la taxe d'atterrissage est fixée par le Gouvernement wallon. Le ministre peut accorder un tarif préférentiel perçu par BSCA et qui reste propriété de la société d'exploitation. Le ministre a d'ailleurs été interpellé à ce propos au Parlement et il a répondu que pour toute compagnie qui opère sur un aéroport wallon, il y aura une même taxe». «[Un autre administrateur lui] demande si au point 1.4 les 7 euros et au point 1.2 les euros restent la propriété de BSCA. [L'administrateur] répond par l'affirmative».

(110) La session du 10 juillet 2001 est également très largement consacrée aux négociations avec Ryanair, le représentant du gouvernement wallon commentant le projet de contrat aux membres du conseil d'administration. Un administrateur «signale qu'il reste peu de chose pour finaliser le contrat sur le fond mais toutefois que les administrateurs ne connaissent que peu d'éléments pour toute appréciation financière du contrat. Cet aspect financier est très important puisqu'il engage l'aéroport et par conséquent la responsabilité des administrateurs». Les administrateurs souhaitent obtenir des précisions sur la possibilité pour Ryanair d'obtenir des avantages financiers au-delà des quatre avions basés ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Lors de cette session, la question de l'existence d'aides d'État potentielles est abordée: «[le représentant du gouvernement wallon] souligne que la Commission européenne paraît admettre que le pouvoir public régional dont la mission légale est de développer l'activité des aéroports assume un effort de promotion. Cette intervention qui, par la composition de l'actionnariat de BSCA, sera assimilée à une dépense de fonds publics, devrait échapper aux critiques de la Commission en raison de la finalité de la dépense. Certains membres du Conseil suggèrent que l'on approche officieusement l'un ou l'autre représentant de la Commission pour sonder la "sensibilité" de cette dernière sur la compatibilité de l'accord passé avec Ryanair au regard des aides d'État et des règles de concurrence. La majorité des membres estiment qu'il convient d'attendre l'achèvement de la négociation qui sera naturellement menée sous la réserve de l'accord du Conseil et d'apprécier alors les conditions qui auront pu être obtenues avant de se tourner, fut-ce de manière officieuse, vers les services de la Commission».

⁽⁵⁰⁾ Dans la mesure où le nombre d'avions dépasserait les quatre avions prévus au contrat, il faudrait renégocier les termes du contrat. Ryanair ne pourrait pas obtenir d'avantages financiers supplémentaires sans baser d'avion car les avantages ne portent que sur 26 vols par jour.

(113) Par ailleurs, la Belgique a fourni des éléments analytiques sur les opérations de BSCA après 2010 qui peuvent être résumés par le tableau 4.

Tableau 4

(en EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015
(Pax = passagers)					
Nbre Pax Ryanair	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Nbre Pax charter	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
Nbre Pax autres lox cost	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
Nbre Pax autres (vols réguliers)	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
Nbre total Pax partant	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Nbre total Pax	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Produits d'exploitation	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Red. aéronautiques	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
taxe passagers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
taxe embarquement	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
total par pax	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total red. aéronautiques	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Handling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Redevances domaniales	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ventes carburant	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Freeshop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parking	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Commissions ventes	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Régie publicitaire	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Prestation incendie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subside promotion	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Achat carburant	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Achat marchandises Freeshop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total achats (cptes 60)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Biens et services divers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges salariales et sociales ⁽²⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Amortissements	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fonds de l'environnement	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Frais de lancement	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat opérationnel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subside en capital	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Produits financiers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges financières	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat courant	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(en EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015
⁽¹⁾ Dont frais personnel handling-ticketing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(114) Le conseil d'administration a également débattu d'une note d'orientation stratégique qui lui a été soumise. Cette note décrit les objectifs à atteindre pour l'aéroport en termes de volume de passagers (2 500 000 à 3 000 000) à l'horizon 2010, ce qui représenterait une part de marché belge qui ne serait pas supérieure à 10 %. Elle énonce une stratégie de niche qui vise à mettre en place une structure légère qui est à même d'offrir aux compagnies aériennes des conditions financières attractives et des temps de rotation rapides, et qui se consacrerait à des voyages de courte durée, qu'ils soient d'agrément ou d'affaires, vers des destinations peu éloignées. Elle cible les usagers potentiels comme étant les compagnies low-cost et les compagnies d'Europe de l'Est en soulignant la difficulté d'attirer les compagnies régionales ⁽⁵¹⁾.

(115) La mise en œuvre de cette stratégie passe par le développement du trafic aérien. Le trafic aérien devrait se développer à hauteur de 1 400 000 passagers par an grâce aux 26 vols quotidiens au départ de Charleroi, Ryanair devant apporter un million de passagers dès l'an 2000. Le développement des activités de Ryanair devrait passer par une renégociation et une extension de la convention à 40 vols quotidiens, soit environ 2 millions de passagers par an, la note précisant que «[...]». Il est estimé qu'en présence de Ryanair, il sera difficile pour une autre compagnie low-cost d'implanter une base, et qu'il faut se positionner comme une destination potentielle au départ d'une autre base.

(116) Le réviseur d'entreprise de BSCA s'est penché sur l'analyse du plan d'affaires de 2001, en a jugé les hypothèses prudentes, mais a souligné certains problèmes:

«D'une manière générale, les hypothèses qui ont été retenues pour élaborer ce business plan sont prudentes notamment en terme de recettes pour ce qui concerne le parking et également en termes de frais généraux si l'on compare avec ce qui était réellement dépensé à la fin du mois de juin. Toutefois, il faut mettre en évidence les points suivants:

a) Les résultats tiennent compte d'une redevance d'exploitation entretien/incendie à charge du budget de la Région wallonne qui augmente progressivement dans le temps, ainsi que d'un subside à l'investissement entretien/incendie pour une période allant de

2001 jusqu'à 2003. Ces produits sont soumis aux respects des dispositions de la convention de concession ainsi que du cahier des charges qui pour rappel est expiré depuis le 31 décembre 2000 [souligné par le Réviseur].

b) Il y a lieu de s'assurer que les tarifs appliqués à Ryanair sont en parfait accord avec l'arrêté du Gouvernement Wallon du 16 juillet 1998, notamment sous l'angle de la ristourne de 4 euros par passager [souligné par le Réviseur]. [...]. Une note annexée "BSCA Commentaires Business Plan 2001" fait valoir que le fonds environnement "sera plafonné à 75 M BEF indexé à partir de 2003 (aucun accord signé à ce jour)".

4.2.2.4. *Analyse de certains paramètres sous-tendant le plan d'affaires de 2001*

La prise en charge des services d'incendie et d'entretien

(117) La Commission a relevé que BSCA recevait une compensation financière de la Région wallonne pour les services «entretien-incendie» qu'elle opère pour son compte. Cette compensation figure dans le plan d'affaires 2001 sous la rubrique des recettes.

(118) La Commission a examiné à qui, de BSCA ou de la Région wallonne, incombait la responsabilité de ces services. Pour ce faire, elle a examiné les actes de concession entre ces deux parties. L'article 12 du cahier des charges annexé à la convention de concession de 1991 énonce qu'il incombe à BSCA d'assurer et de développer le «service incendie dans le strict respect des normes OACI» ainsi que «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.».

(119) Toutefois, les dispositions transitoires (article 25) stipulent qu'entre 1991 et 1997, «l'autorité concédante [la Région wallonne] prend à sa charge le coût des services incendie et entretien».

(120) Suite à une modification de la concession en août 1999, le principe de la prise en charge par BSCA est maintenu, mais c'est à nouveau la Région wallonne qui le financera entre 1997 et fin 2000: «Pendant une période de 3 ans prenant cours le 1^{er} janvier 1997, l'autorité concédante [la Région wallonne] prend à sa charge le coût des services incendie et entretien tels que visés aux articles 12

⁽⁵¹⁾ Les compagnies régionales ont «une stratégie qui est calquée sur la compagnie leader de l'alliance dont elles font partie et pratiquent le rabattage vers le hub principal de celle-ci. Dans cette optique, l'aéroport de Charleroi ne présente que peu d'intérêt à leurs yeux». Les compagnies charter «privéligient toutes Zaventem compte tenu de la qualité du service fourni par cet aéroport et préfèrent Liège comme solution alternative étant donné qu'il est ouvert 24 heures sur 24».

et 19 ci-avant. Les parties conviennent de réexaminer ces dispositions dans le cadre du budget 2000 et ce en fonction de l'équilibre financier de la Concession ainsi que de l'évolution escomptée et budgétée des années ultérieures du compte de résultat de BSCA.»

(121) Lors de sa réunion avec les autorités belges le 23 juillet 2003, la Commission a fait valoir qu'au moment où BSCA a pris la décision de sceller des accords avec Ryanair en juillet 2001, rien ne l'assurait du fait que la Région wallonne continuerait de prendre à sa charge les coûts de ces services pendant les années à venir. Les actes de concession de l'époque prévoyaient au contraire que ces coûts lui incombent⁽⁵²⁾, comme l'a signalé le réviseur d'entreprise de BSCA lors du conseil d'administration du 15 juin 2001⁽⁵³⁾. La Commission a donc demandé à la Belgique sur quelles bases BSCA pouvait s'appuyer pour penser que la Région wallonne continuerait à subvenir aux coûts de ces services. La Belgique a transmis les bases légales des subventions incendie et entretien accordées à BSCA pour les années 2000 et 2001⁽⁵⁴⁾.

(122) Dans sa dernière contribution du 19 décembre 2003, la Belgique a produit une nouvelle pièce relative à cette subvention entretien-incendie; il s'agit d'un courrier adressé le 5 juillet 2001 par BSCA au ministère wallon des transports et détaillant les coûts budgétés par l'aéroport pour 2002 sur ce poste de dépenses. Ce courrier est réputé suivre une conversation téléphonique entre les deux parties. Aucun courrier en retour en provenance du gouvernement wallon et destiné à BSCA n'a été transmis par les autorités belges pour confirmer dès 2001 leur acceptation de prendre en compte cette charge.

⁽⁵²⁾ Depuis la modification des concessions intervenue en avril 2002, ces coûts sont pris en charge par la Région wallonne.

⁽⁵³⁾ Le commissaire réviseur explique que le service incendie-entretien a été pris en charge par la Région wallonne jusqu'en 1997, puis pour une période transitoire de trois ans soit jusqu'au 31 décembre 2000, mais qu'elle n'est plus tenue de le faire: «Par ailleurs, le Commissaire Réviseur signale que si cela n'a pas été fait, il faut procéder au renouvellement de la convention du service incendie, arrivée à échéance. [L'administrateur de BSCA et chef de cabinet du ministre ayant la gestion aéroportuaire dans ses attributions] signale que les textes sont actuellement mis à jour, notamment pour que le subside incendie soit payé de manière plus régulière dans l'année et que la société de gestion n'avance pas trop de fonds avant d'être remboursée, comme c'était le cas dans le passé. Ces textes seront fournis assez rapidement».

⁽⁵⁴⁾ Pour la subvention 2000: décret budgétaire du 16 décembre 1999 (*Moniteur belge* du 28 juin 2000), programme 54.02, rubrique 31.04.22 (page 22440). Pour la subvention 2001: décret budgétaire du 14 décembre 2000 (*Moniteur belge* du 22 juin 2001), programme 54.02, rubrique 31.04.22 (page 21524). Par ailleurs, les autorités belges ont assuré la Commission du fait que la compensation octroyée n'impliquait pas de surcompensation, qu'elle était calculée sur la base des coûts du service dans une comptabilité séparée.

(123) Dans la même contribution, la Belgique estime que les compensations ainsi versées à BSCA au titre des missions d'entretien et de lutte contre l'incendie sont conformes à la jurisprudence de la Cour de justice dans l'affaire Altmark⁽⁵⁵⁾.

Le fonds «environnement» et la redevance pour la mise à disposition des infrastructures

(124) Aux termes de l'arrêté wallon du 16 avril 1998, qui est toujours en vigueur, 35 % des taxes aéroportuaires sont affectées à un fonds environnemental. La Commission a demandé à la Belgique si ces 35 % étaient effectivement versés à ce fonds, BSCA semblant conserver une partie de ces recettes.

(125) Lors de la réunion du 24 juin 2003 avec la Commission, la Belgique a précisé que ce fonds n'existait plus et que cette disposition législative aurait dû être abrogée. La Commission note qu'elle est aujourd'hui toujours en vigueur. BSCA aurait versé les 35 % collectés au fonds environnemental en 2001. Cette contribution aurait été plafonnée en 2002 à 75 millions de BEF (1,86 million d'euros). La Belgique a fait valoir dans sa contribution du 19 décembre 2003 que le plafonnement du fonds environnement à 75 millions de BEF annuels, indexés à 2 %, figurait dans le plan financier de la Sowaer, approuvé le 23 mai 2001 par le gouvernement wallon et transmis à BSCA le 1^{er} août 2001. Depuis les modifications apportées au contrat de concession en 2002⁽⁵⁶⁾, la contribution environnementale aurait été transformée en redevance au bénéfice de la Sowaer pour l'utilisation des infrastructures.

(126) En effet, en réponse au tiers intéressé C qui affirme que BSCA ne rémunère pas la mise à disposition de l'infrastructure, la Belgique répond que cette affirmation n'est pas correcte puisque «les 35 % plafonnés de redevances aéronautiques sont attribués à la Sowaer en vertu de la convention de sous-concession domaniale du 15 avril 2002» et qu'«une partie des redevances à charge des usagers de cette infrastructure, soit tant les compagnies aériennes que les passagers, sont attribuées à la Sowaer

⁽⁵⁵⁾ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, non encore publié au Recueil.

⁽⁵⁶⁾ Voir points 60-62 de l'ouverture de procédure.

afin de participer au financement des coûts de l'infrastructure. Dès lors, cette affirmation est injustifiée» ⁽⁵⁷⁾.

La recapitalisation de BSCA par la Région wallonne

- (127) Le conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 a été alerté sur les pertes liées à l'installation de la base de Ryanair pendant les premières années du contrat. Une recapitalisation de l'entreprise par la Région wallonne à hauteur de 5 millions d'euros est jugée nécessaire «afin d'éviter de se retrouver dans une situation précaire» ⁽⁵⁸⁾.
- (128) Le principe de la recapitalisation apparaît en mai 2001 dans une décision du gouvernement wallon ⁽⁵⁹⁾ et son annexe, le plan financier de la Société wallonne des aéroports. Ce plan prévoit «une prise de participation

dans BSCA à hauteur de ± 60 millions de BEF [...] et ensuite réparti sur 3 ans, 3 fois 30 millions (capital de 600 millions et participation Sowaer 25 % soit 150 millions».

- (129) Toutefois, lorsque les administrateurs de BSCA décident de sceller les accords avec Ryanair, ils ne semblent pas avoir de sécurité quant à cette recapitalisation: [L'administrateur A] «demande si une demande d'augmentation du capital est déjà introduite à la Sowaer. [L'administrateur B] répond qu'une augmentation de capital à concurrence de 150 millions est prévue par la Sowaer. Il faudrait que cette augmentation de capital se réalise en 2002. [L'administrateur C] s'inquiète que le Conseil d'Administration doive approuver un plan sans savoir si l'actionnaire suivra auquel cas BSCA pourra-t-elle remplir ce contrat. [L'administrateur B] propose de mettre ce point à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de la Sowaer. [Un autre administrateur] constate que l'on demande au Conseil d'Administration d'approuver ce contrat sans avoir la certitude d'obtenir de la Sowaer une augmentation de capital. [...] [L'administrateur B] informe le Conseil que la Sowaer enverra un courrier à BSCA confirmant que le Conseil d'administration de la Sowaer a approuvé le plan financier dans lequel une augmentation de capital a été prévue» ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁷⁾ Toujours en réponse à la partie intéressée C qui estime que BSCA bénéficie d'une exemption de la moitié des redevances dues par BSCA à la Sowaer, la Belgique explique que: «Les contrats de concession liant la Sowaer aux sociétés d'exploitation des aéroports localisés en Région wallonne prévoient que ces dernières doivent payer une redevance pour la mise à disposition de l'infrastructure aéroportuaire ainsi que pour le développement de celle-ci. En vertu de l'article 11 de la convention de sous-concession domaniale du 15 avril 2002 conclue entre la Sowaer et BSCA, le montant annuel avait été fixé à 35 % des redevances aéroportuaires plafonnées à 883 689 euros à partir de l'exercice 2003. Ce montant est indexé à concurrence de 2 % par an. [...] Le plafond des 35 % des redevances dues à la Sowaer sera porté à 2 651 067 dès 2007 et majoré annuellement de 2 % à partir de 2008, à savoir peu de temps après que le nouveau terminal ait été mis à la disposition de BSCA. Cette augmentation du plafond est justifiée par le fait que la nouvelle infrastructure permettra à BSCA de générer des revenus commerciaux plus élevés (commerces, Horeca, parkings voitures, etc.). Le calcul qui a été effectué consiste à multiplier par trois le prix de la sous-concession à partir de 2007 tout en tenant compte d'une indexation annuelle de 2 %». «Il n'y a pas eu d'exemption sur une partie des redevances dues par BSCA à la Sowaer, mais une adaptation graduelle du montant de celles-ci en fonction du développement de l'infrastructure».

⁽⁵⁸⁾ La note stratégique soumise au conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 indique: «BSCA devrait, au terme des trois prochaines années accumuler 164 millions de pertes. Ses fonds propres au 31.12.2003 devraient dès lors être réduits à 23 millions de francs, soit moins de 20 % du capital actuel de 153 millions de francs. C'est pourquoi, une augmentation de capital de 5 millions d'euros doit être prévue afin d'éviter de se retrouver dans une situation précaire. Dans l'attente de la finalisation de cette opération qui pourrait prendre plusieurs mois compte tenu du nombre élevé d'actionnaires, il pourrait être fait appel à la Sowaer afin d'obtenir une ligne de crédit en capital étant donné que la Sowaer a budgété un montant de 150 millions de francs destinés à participer à l'augmentation de capital».

⁽⁵⁹⁾ Décision du 23 mai 2001 intitulée «Développement des aéroports, mise en place d'un mécanisme financier et création d'une société spécialisée». C'est par cette décision que le gouvernement wallon marque son accord sur les statuts de la Sowaer, sur son plan financier, ses prévisions budgétaires et sa structure de gestion. Il invite la Sogepa à procéder à la constitution de la Sowaer, et dispose que le «financement des mesures environnementales, hors isolations, sera examiné par la Sowaer, en concertation avec les sociétés concessionnaires».

- (130) Les autorités belges ont fourni le 19 décembre 2003 une lettre adressée le 1^{er} août 2001 par la Sowaer à BSCA et qui contenait une copie de la décision prise le 23 mai 2001 par le gouvernement wallon de recapitaliser les deux aéroports wallons, à hauteur de 150 millions de BEF chacun. La lettre précise que ce document a été approuvé par la Sowaer le 1^{er} juillet 2001.

- (131) La question de la recapitalisation de BSCA a été soulevée par la partie intéressée C. Dans ses réponses écrites, la Belgique a répondu qu'une augmentation du capital de BSCA de 3 961 340 euros, dont le principe a été décidé en 2001, a effectivement été réalisée par la Sowaer le 3 décembre 2002.

- (132) Cette opération a été effectuée conformément au principe de l'investisseur privé en économie de marché. Le consultant Deloitte & Touche a, dans son analyse du plan d'affaires de 2002, fait valoir que la Région/Sowaer avait agi en tant qu'investisseur privé, les fonds investis

⁽⁶⁰⁾ Procès-verbal du conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001.

dans BSCA devant produire un retour sur investissement de l'ordre de 27 % au vu des résultats attendus de BSCA pour la période 2001-2010 ⁽⁶¹⁾.

serait un bénéfice net de l'ordre de 1 500 000 euros contre une perte planifiée de 1 531 793 euros dans le plan d'affaires ⁽⁶³⁾.

- (133) Dans leur contribution du 19 décembre 2003, les autorités belges ont signalé que la Sowaer avait demandé le 27 novembre 2003 à Deloitte & Touche d'analyser la comparaison des plans d'affaires 2001 et 2002. Elles ont également fourni la réponse du 27 novembre 2003 de Deloitte & Touche; l'expert y estime que les conclusions générales de son étude relatives au plan d'affaires 2002 peuvent être globalement étendues au plan d'affaires 2001.

4.2.2.5. *Autres commentaires des autorités belges*

- (134) En réaction aux remarques sur le financement des opérations de sûreté de la partie intéressée C, la Belgique considère que ces opérations constituent «une mission de service public à charge de l'État membre» et que celles-ci «sont effectuées par la Région wallonne elle-même, BSCA n'intervenant en aucune manière dans celles-ci». «Il revient à l'État membre de déterminer la manière dont il finance ces opérations, mais le fait que la Région wallonne ait décidé de ne pas imposer une redevance de sûreté à charge de BSCA relève d'un choix politique qui ne constitue en aucune manière une aide d'État en faveur de cette dernière».
- (135) La Belgique partage le point de vue de Ryanair en ce qui concerne le marché pertinent: les autres compagnies utilisatrices de l'aéroport sont des compagnies charter dont les services de transport sont distincts de ceux des compagnies low-cost, ainsi que le montrent les décisions de la Commission relatives aux concentrations ⁽⁶²⁾.
- (136) Les autorités belges exposent dans leur contribution du 19 décembre 2003 que l'attitude d'investisseur privé de BSCA est renforcée par la constatation a posteriori que les résultats attendus pour 2003 sont bien supérieurs à ceux anticipés dans le plan d'affaires: le chiffre annoncé

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

5.1. ÉVALUATION DE LA PRÉSENCE D'AIDE AU SENS DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

- (137) Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, sont incompatibles avec le traité et avec l'accord EEE, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres et entre les parties contractantes, 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 faveur de certaines entreprises ou de certaines productions.

5.1.1. AVANTAGES OCTROYÉS À RYANAIR

- (138) La Commission avait distingué dans sa décision d'ouverture de la procédure deux types d'avantages reçus par Ryanair: ceux octroyés par la Région wallonne et ceux octroyés par BSCA.

5.1.1.1. *Avantages octroyés par la Région wallonne*

- (139) Avant d'aborder la question spécifique des avantages concédés à Ryanair sous forme de rabais de la taxe d'atterrissage, estimés à environ 50 % du tarif général mais sans que ce niveau en lui-même ne soit le problème à aborder ici, la Commission rappelle qu'elle ne s'est pas opposée à ce que des réductions soient octroyées aux compagnies aériennes, dans certaines conditions. Dans sa décision «Manchester» précitée, la Commission a décidé que des rabais de durée limitée qui sont disponibles et octroyés sans opérer de discrimination entre les usagers d'un aéroport ne relèvent pas du champ d'application de l'article 87 du traité car ils ne provoquent pas de distorsions de concurrence. La Commission avait, par contre, précisé qu'un rabais ou un système de rabais

⁽⁶¹⁾ «Il ressort de cette analyse que la rentabilité annuelle moyenne des fonds investis sur la base du business plan corrigé et sur une période prévisionnelle de 10 ans s'élève à [...] %», et que «ce taux de rendement doit être comparé à un taux pour le risque de marché pour ce type d'activités à 15 % par an».

⁽⁶²⁾ Elle cite la décision de la Commission du 5 mars 2002 dans l'affaire N IV/M.2672, SAS/Spainair (JO C 93 du 18.4.2002, p. 7), ainsi que la décision de la Commission du 11 août 2000 dans l'affaire N IV/M.0019, KLM/Alitalia (JO C 96 du 5.4.2000, p. 5).

⁽⁶³⁾ Remarque: cette perte nette de 1 531 793 euros pour 2003 est de fait, et conformément à l'analyse présentée par Deloitte & Touche le 13 février 2003 celle prévue dans le plan d'affaires du 22 avril 2002; celle anticipée dans le plan d'affaires 2001, utilisé tant pour la prise de décision de BSCA que pour la présente analyse était de 1 066 672 euros en résultat courant.

accordant un traitement préférentiel à une entreprise spécifique était susceptible de relever du champ d'application de l'article 87 du traité ⁽⁶⁴⁾.

(140) La Commission considère que le cas d'espèce se situe dans la seconde hypothèse: la réduction des taxes d'atterrissage, tout comme la garantie d'indemnisation, n'ont été accordées qu'à une seule entreprise pour une durée de 15 ans et non à toutes les compagnies installées à Charleroi. L'article 87 du traité est donc susceptible de s'appliquer au cas où le bénéfice qui découle de l'octroi d'une dérogation au régime tarifaire de droit commun ne se justifierait pas par des raisons économiques objectives.

(141) La première question devant être abordée dans la présente affaire est celle de savoir si un «avantage», au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité a été octroyé à Ryanair. En effet, la Belgique et Ryanair estiment que Ryanair ne bénéficie pas d'un avantage au sens du droit des aides d'État car la Région wallonne se serait comportée en tant qu'investisseur privé en économie de marché, qui offre un tarif préférentiel mais économiquement viable.

(142) Au point 76 de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait avancé que le principe de l'investisseur privé en économie de marché ne pouvait être appliqué au comportement de la Région wallonne pour justifier la réduction de la «taxe» d'atterrissage et l'assurance d'indemnisation en cas de modification des heures d'ouverture ou du niveau des «taxes» aéroportuaires. Elle avait précisé que ce principe ne pouvait jouer «que dans le cadre de l'exercice d'activités économiques et jamais dans le cadre de l'exercice de pouvoirs de régulation» et «qu'une autorité publique ne peut utiliser l'argument selon lequel elle pourrait retirer des bénéfices économiques en tant que propriétaire d'une entreprise aéroportuaire pour justifier une aide adoptée sous forme d'exercice discriminatoire de ses pouvoirs réglementaires ou fiscaux».

(143) Au cours de la procédure, la Belgique et Ryanair ont fait valoir que les avantages précités avaient été octroyés à Ryanair dans le cadre d'activités économiques et non dans l'exercice de pouvoirs régaliens, en contrepartie des engagements fournis et des bénéfices apportés par

Ryanair. La Région wallonne aurait donc agi comme le font d'autres aéroports — notamment privés — en Europe, et en conformité avec le principe de l'investisseur privé en économie de marché.

(144) La Commission maintient que la fixation des taxes aéroportuaires relève de la compétence législative et réglementaire de la Région wallonne et que le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas applicable dans ces circonstances. L'organisation aéroportuaire wallonne s'inscrit dans le cadre juridique suivant:

— La compétence aéroportuaire de la Région wallonne découle d'une loi fédérale belge: la Région s'est vu confier la compétence relative à l'équipement et à l'exploitation des aéroports et aérodromes publics situés sur son territoire par la loi fédérale belge du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980.

— Le gouvernement wallon a été autorisé à réglementer l'accès aux aéroports wallons (Charleroi, Liège, Saint-Hubert et Spa) sur la base d'un acte Parlement wallon en 1994 ⁽⁶⁵⁾. Cet acte législatif permet au gouvernement wallon de concéder l'exploitation des aéroports wallons, l'autorise «selon les modalités qu'il détermine, à fixer et à percevoir les redevances (...) et, s'il échet à céder le droit de perception aux concessionnaires». Ainsi, si le législateur wallon a prévu que le droit de perception pouvait, sous certaines modalités, être confié à un concessionnaire, le droit de fixation des redevances n'a et ne peut actuellement être cédé. Il appartient au pouvoir politique et réglementaire wallon. Ni BSCA, ni la société de gestion aéroportuaire de Liège-Bierset ne peuvent disposer de ce droit de fixation des redevances. Elles ne sont que les bénéficiaires «passifs» d'une partie du produit des redevances, mais ne détiennent aucun pouvoir quant à leur montant. En particulier, la part à reverser à un fonds environnement, fixée à 35 % des redevances encaissées, a été régulièrement modifiée par la Région wallonne quant à son plafonnement ou non, quant à son destinataire, c'est-à-dire un fonds dédié ou le nouvel actionnaire public de BSCA, la Sowaer, et enfin quant à la liquidation dudit fonds et à l'affectation des sommes lui étant dues par BSCA.

⁽⁶⁴⁾ Dans sa proposition sur les redevances aéroportuaires, précitée, la Commission avait souligné l'application des règles en matière d'aides d'État de la manière suivante: «Les remises ou les exemptions qui ne sont pas justifiées par une différence de coût peuvent fausser le jeu de la concurrence entre les usagers. Elles peuvent avoir des effets discriminatoires (...). Puisque dans de nombreux cas les aéroports sont encore directement ou indirectement contrôlés par les autorités publiques, de telles pratiques pourraient constituer des subventions d'État indirectes qui sont en contradiction avec les règles communautaires lorsqu'elles affectent ou risquent d'affecter le jeu de la concurrence».

⁽⁶⁵⁾ Décret du Conseil régional wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (*Moniteur belge* du 15 juillet 1994).

- Le gouvernement wallon a encadré l'accès à tous les aéroports et aérodromes wallons par arrêté de juillet 1998, modifié par arrêté de 2001. Ledit arrêté a fixé le niveau des redevances à percevoir auprès des usagers, aménagé un système de réductions de la taxe d'atterrissage disponible pour tous en fonction du poids des appareils à l'article 7, paragraphes 1 et 2, prévu la réunion d'une commission consultative des usagers émettant un avis sur les projets de modification du système des redevances ou du niveau de celles-ci ⁽⁶⁶⁾, déterminé les modalités de perception des redevances et prévu que «les redevances et les abonnements sont portés à la connaissance des usagers par tous les moyens utiles, notamment par l'affichage et la publication aux AIP (Aeronautical Information Publication)».
- (145) Par le biais de la réglementation applicable, publiée au *Moniteur belge*, la Région wallonne agit en tant qu'autorité publique réglementant et assurant à tous l'accès aux biens publics wallons dans des conditions d'égalité des usagers. Si, comme le soutiennent la Belgique et Ryanair, la Région wallonne intervient dans un secteur d'activité économique, sa fonction est assimilable à celle d'un régulateur. En fixant le niveau des taxes aéroportuaires dues par les usagers pour l'utilisation des aéroports wallons, elle encadre une activité économique, mais n'agit certainement pas en tant qu'entreprise.
- (146) La décision d'ouverture de la procédure a qualifié les tarifs aéroportuaires établis par la Région wallonne pour l'aéroport de Charleroi de «taxes» et la présente décision a maintenu cette dénomination inchangée jusqu'à présent: on peut considérer qu'il s'agit de ce que la Cour de justice qualifie de «taxes parafiscales», c'est-à-dire des taxes qui se caractérisent par le fait qu'elles sont destinées, dès le moment où elles sont perçues, à permettre le financement d'un transfert de ressources déterminé ⁽⁶⁷⁾. En l'occurrence, les charges aéroportuaires fixées par la Région wallonne sont affectées au fonctionnement de l'aéroport, et attribuées à hauteur de 65 % à la société gestionnaire, et à hauteur de 35 % à un fonds de l'environnement. Elles permettent le financement d'un transfert de ressources déterminé. De telles modalités de financement ont été examinées par la Cour ⁽⁶⁸⁾ sous l'angle des taxes parafiscales.
- (147) Dans le cas d'espèce, la qualification de «redevance», définie comme la rémunération d'un service rendu, pourrait être retenue moyennant une interprétation assez large. Dans le système wallon de tarification aéroportuaire, le lien direct et manifeste entre le niveau de la charge et le service rendu aux usagers est cependant faible. Les charges prélevées ne correspondent pas à la rémunération directe d'une prestation; les services correspondant à cette rémunération ne sont pas précisément définis et les «redevances» ne sont pas fixées par référence directe à un paramètre, par exemple les coûts d'exploitation, mais de manière relativement «abstraite» ⁽⁶⁹⁾.
- (148) La Commission doit cependant prendre également en compte sa pratique dans de précédentes décisions relatives aux charges aéroportuaires; à de nombreuses reprises, elle a statué sur cette notion en la qualifiant de redevances ⁽⁷⁰⁾. Même si l'objet de ces décisions n'était généralement pas cette distinction entre taxes et redevances, et si la terminologie qui y a été utilisée pouvait être indépendante de la définition retenue dans la notification proprement dite, la Commission considère que la pratique de considérer ces charges plutôt comme des redevances que comme des taxes est établie. La Commission constate aussi que la Cour de justice n'a pas contesté cette dénomination ⁽⁷¹⁾.
- (149) La Commission considère donc comme approprié, au-delà de la dénomination proprement dite, de considérer juridiquement comme des redevances les montants établis par la Région wallonne pour l'atterrissage ou le stationnement des appareils à Charleroi et d'utiliser la dénomination générique de charges aéroportuaires.

⁽⁶⁸⁾ Notamment dans son arrêt du 2 juillet 1974 dans l'affaire C-173/73, Italie/Commission, Recueil p. 709, dans laquelle elle a précisé «que les fonds dont il s'agit étant alimentés par des contributions obligatoires imposées par la législation de l'État, et étant, ainsi que l'espèce le démontre, gérés et répartis conformément à cette législation, il y a lieu de les considérer comme des ressources d'État au sens de l'article [87], même s'ils étaient administrés par des institutions distinctes de l'autorité publique» (point 35). De même, dans son arrêt du 11 mars 1992 dans les affaires jointes C-78 à C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest, Recueil p. I-01847, la Cour a confirmé que des aides financées par des taxes parafiscales constituent des aides au sens de l'article 87 du traité.

⁽⁶⁹⁾ Voir arrêté wallon du 16 juillet 1998: «Une redevance est due pour l'atterrissage d'un aéronef» (art. 3.1); «Une redevance est due pour le stationnement extérieur de l'aéronef» (art. 4.1); «Une redevance est due pour l'utilisation des installations par les passagers» (art. 5).

⁽⁷⁰⁾ Voir notamment les décisions de la Commission 95/364/CE du 28 juin 1995 concernant la Belgique (JO L 216 du 12.9.1995, p. 8), 1999/199/CE du 10 février 1999 concernant le Portugal (JO L 69 du 16.3.1999, p. 31) et 2000/521/CE du 26 juillet 2000 concernant l'Espagne (JO L 208 du 18.8.2000, p. 36).

⁽⁷¹⁾ Arrêt de la Cour du 29 mars 2001 dans l'affaire C 163/99, Portugal/Commission, Recueil p. I-2613, ayant confirmé la décision 1999/199/CE.

⁽⁶⁶⁾ La Commission remarque à cet égard que le gouvernement wallon n'a apparemment pas consulté la commission consultative des usagers lors de la modification, par arrêté de 2001, du niveau des taxes aéroportuaires, qui visait notamment à tenir compte de l'arrivée de Ryanair à Charleroi et a augmenté les taxes passager et atterrissage pour tous les usagers. Cette consultation n'est pas mentionnée dans les «considérants» de l'arrêté de 2001.

⁽⁶⁷⁾ Voir point 167 des conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-34/01 à C-38/01, Enirisorse SpA contre Ministero delle Finanze (non encore publiées au Recueil).

- (150) La Commission constate en tout état de cause que cette question de terminologie ne change pas son analyse quant à l'appréciation desdites charges, qui sont établies par l'autorité régionale et dont celle-ci a décidé l'affectation pour partie à l'aéroport concessionnaire et pour partie à un fonds environnement qu'elle a créé.
- (151) L'arrêté wallon du 16 juillet 1998 prévoyait, à son article 7, paragraphe 3, que des rabais encore plus avantageux sur les charges d'atterrissage puissent être octroyés à titre promotionnel par le ministre wallon des transports. Si cela s'avérait nécessaire, il était également possible de modifier l'assiette de la redevance aéroportuaire (par passager ou par tonne) en s'inscrivant dans le cadre juridique approprié.
- (152) Au lieu de cela, les autorités wallonnes se sont engagées à abaisser les charges d'atterrissage pour un seul utilisateur, par le biais d'un contrat de droit privé qui n'avait pas vocation à être public, selon une assiette de redevance distincte de celle figurant dans la réglementation, pour une période de 15 ans, et sans que cela ne puisse créer des droits pour d'autres utilisateurs. La Région wallonne s'est également engagée à octroyer une garantie d'indemnisation en cas de dommages subis par Ryanair du fait de l'usage de ses pouvoirs réglementaires.
- (153) La Commission estime que la Région wallonne s'est placée dans une situation de confusion des pouvoirs. Au lieu d'agir dans le cadre des pouvoirs de puissance publique qu'elle détient, elle a dérogé aux règles qu'elle s'était elle-même fixées en s'engageant, comme elle l'a fait, vis-à-vis de Ryanair. La «nécessité commerciale» d'attirer Ryanair à Charleroi l'a ainsi fait passer outre au cadre applicable en matière de fixation des charges en Wallonie. La Belgique le reconnaît implicitement quand elle explique que les autorités publiques wallonnes sont en train de préparer une modification de l'arrêté wallon du 16 juillet 1998 «qui permettra de prendre plus précisément en considération les différents critères objectifs distinguant différents types d'utilisateurs des aéroports wallons». Le principe de l'investisseur privé en économie de marché ne saurait être invoqué pour justifier cette confusion des pouvoirs ainsi que les avantages octroyés à Ryanair.
- (154) Ryanair a fait valoir que si la Commission devait décider que la Région wallonne n'était pas en droit de donner des avantages à Ryanair sans même considérer si un investisseur privé l'aurait fait, elle opèrerait une discrimination entre aéroports publics (dont les redevances sont souvent fixées et contrôlées par un gouvernement ou une autorité de régulation) et aéroports privés (qui sont libres de fixer les redevances pour la durée d'un contrat). Elle introduirait donc une discrimination entre aéroports publics et aéroports privés, alors que «le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres» (article 295 du traité).
- (155) L'affirmation de Ryanair selon laquelle les aéroports privés sont libres de fixer les charges tandis que celles des aéroports publics sont fixées et contrôlées par une autorité publique ou de contrôle n'est pas fondée. Il existe de nombreux modes de fixation des redevances ou des taxes aéroportuaires en Europe, qui varient d'un État membre à l'autre, voire à l'intérieur d'un même État membre⁽⁷²⁾. Ces divers modes de fixation des redevances ou des taxes ne se résument pas à une dichotomie «aéroports publics» et «aéroports privés» comme il est avancé par Ryanair.
- (156) Un aéroport remplit toujours une fonction d'utilité publique, ce qui explique qu'il soit généralement soumis à certaines formes de régulation, même s'il appartient et/ou est géré par une entreprise privée. Les gestionnaires privés d'aéroport peuvent être soumis à cette régulation et leurs pouvoirs de fixation des redevances se trouvent souvent encadrés par les prescriptions de régulateurs nationaux en raison de leur position monopolistique. La position de force des aéroports par rapport à leurs usagers peut ainsi être encadrée par les régulateurs nationaux qui fixent des niveaux de redevances à ne pas dépasser («price caps»). Affirmer qu'un aéroport privé est libre de fixer ses redevances sans être soumis à certaines formes de régulation n'est en tout cas pas exact.
- (157) Il n'est pas non plus exact d'affirmer qu'un aéroport public n'est pas «libre» de fixer ses charges aéroportuaires. Rien ne s'oppose à ce que l'entreprise publique gestionnaire d'un aéroport en fixe elle-même le niveau, ces pouvoirs pouvant éventuellement faire l'objet d'une régulation. Ainsi la Région wallonne aurait-elle pu décider qu'il incombait à BSCA de fixer une redevance en échange des services rendus aux usagers, moyennant le respect de certains principes et conditions. Opposer aéroports publics et aéroports privés en matière de fixation des charges aéroportuaires est une simplification inexacte d'une réalité beaucoup plus complexe.
- (158) La Commission n'opère aucune discrimination entre aéroport public et aéroport privé. Elle se borne à examiner le système choisi et librement mis en place par la Région wallonne, et à constater que, lorsqu'elle fixe les charges aéroportuaires, et donc également lorsqu'elle décide de déroger à cet encadrement, la Région wallonne n'agit pas en tant qu'entreprise, mais en tant que puissance publique. La Commission ne fait qu'apprécier les caractéristiques d'un mode d'organisation, et ne se place donc pas en contradiction avec l'article 295 du traité.
- (159) La Commission tient à rappeler qu'à son sens la Région wallonne avait toute latitude pour mettre en place de

⁽⁷²⁾ Sur la régulation économique aéroportuaire, voir par exemple le chapitre 5.1.2 du rapport précité de l'université de Cranfield.

manière légale un système incitatif relatif aux charges aéroportuaires sur l'aéroport de Charleroi. Le système transparent de rabais prévu dans sa propre réglementation lui donnait cette possibilité. De son côté, la Commission avait déjà reconnu, par exemple dans la décision «Manchester» précitée, qu'un aéroport pouvait mettre en place un système de rabais non discriminatoire et limité dans le temps. Le système de rabais dits promotionnels à l'initiative du ministre chargé des transports pouvait s'inscrire dans ce cadre. Enfin, les pratiques des États membres et/ou des gestionnaires aéroportuaires n'étant actuellement pas harmonisées en Europe quant à la tarification aéroportuaire, la Région wallonne avait, et conserve pour l'avenir, toute liberté pour mettre en place un nouveau tarif public plus favorable aux compagnies aériennes et les incitant à utiliser davantage l'aéroport de Charleroi. La Commission doit cependant constater qu'aucune de ces possibilités légales qui aurait permis d'offrir le tarif appliqué à Ryanair à l'ensemble des compagnies intéressées sur une base non discriminatoire n'a été utilisée par la Région wallonne.

- (160) La Commission conclut donc que le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas applicable au comportement de la Région wallonne, et que la réduction des charges aéroportuaires et la garantie d'indemnisation constituent un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Ces avantages permettent à Ryanair d'abaisser ses coûts d'exploitation.

5.1.1.2. *Avantages octroyés à Ryanair par BSCA*

a) **Application du principe de l'investisseur privé en économie de marché à un aéroport dont la structure financière est adossée à celles de l'État, de régions ou d'autres collectivités locales**

- (161) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a considéré qu'il était difficile d'appliquer le principe d'investisseur privé en économie de marché à BSCA: «les rôles de la Région en tant qu'autorité publique et de BSCA en tant qu'entreprise aéroportuaire ont été largement confondus, ce qui rend très difficile l'application de ce principe (note: le principe de l'investisseur privé en économie de marché)».
- (162) En effet, BSCA, dont la structure financière est étroitement adossée à celle de la Région wallonne, n'est pas confrontée à l'ensemble des risques qui caractérisent l'activité d'un entrepreneur.

- (163) Premièrement, BSCA a reçu un droit exclusif, celui de gérer un aéroport, par le biais d'une concession de 50 ans qui lui permet de toucher 65 % des taxes aéroportuaires, les recettes domaniales versées par les commerçants installés dans l'aéroport, les recettes liées à l'assistance en escale qu'elle fixe librement ainsi que d'autres revenus (ventes de carburant, autres services rendus aux usagers).

- (164) Deuxièmement, la société BSCA ne supporte pas la totalité des coûts et donc des risques liés à l'ensemble des activités aéroportuaires à Charleroi⁽⁷³⁾. De plus, la Région wallonne a tout loisir de modifier les missions de BSCA par le biais de changements aux contrats de concession en vue d'alléger les poids financiers, en les prenant à sa charge ou en les faisant supporter au contribuable.

- (165) Troisièmement, le statut de BSCA reste également peu clair. Il s'agit d'une société qui a été chargée de missions de service public, lesquelles ne sont pas clairement identifiées, et sans que les compensations correspondantes ne soient précisément identifiées.

- (166) Dans ces circonstances, la Commission ne peut vérifier de manière effective si les financements que BSCA touche au titre de ses missions d'intérêt général n'intègrent aucune surcompensation. De telles recettes peuvent alors servir à financer des activités commerciales. Il n'est dès lors pas possible d'exclure le risque de subventions croisées entre différents types d'activités.

- (167) Cependant, la question de l'analyse du comportement de BSCA comme investisseur privé est au centre des commentaires des parties intéressées, notamment ceux de Ryanair et de gestionnaires d'aéroports privés, lesquels estiment que l'octroi d'avantages à une compagnie aérienne en échange des recettes qu'elle génère relève d'une pratique commerciale courante.

⁽⁷³⁾ Nombre d'activités sont prises en charge par la Région wallonne ou la Société wallonne des aéroports, qu'il s'agisse de la construction des nouvelles infrastructures et les grosses réparations sur le site de Charleroi, de mesures environnementales, de la sécurité et du gardiennage de l'aéroport (comprenant par exemple le contrôle d'accès à la zone d'embarquement et le contrôle des bagages), des assurances destinées à couvrir en responsabilité civile le personnel chargé des missions de police, de sécurité, d'inspection des transports, des honoraires d'avocats destinés à défendre les intérêts de la Région en matière d'aéroports, des études et colloques sur les questions aéroportuaires, du remboursement de certains frais de contrôle aérien supportés par Belgocontrol, de l'achat de biens meubles durables spécifiques à l'aéroport, etc. Voir par exemple le budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2003 (Division organique 54-Transports — Programmes 02: aéroports et aérodromes régionaux), Site internet <http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/>.
|Kubla|KU %20DO5205402.htm.

(168) En outre, l'arrêt «Aéroports de Paris» (ADP) a apporté une clarification importante dans le secteur aéroportuaire: il a qualifié d'activité d'entreprise la gestion d'un aéroport. Par analogie avec l'arrêt ADP, on peut soutenir que BSCA est une entreprise au sens du droit de la concurrence car ses activités peuvent présenter un caractère économique ⁽⁷⁴⁾, à savoir le contrôle et l'organisation d'activités d'assistance en escale ainsi que la mise à disposition des installations utilisées en commun par les usagers et les prestataires opérant sur l'aéroport. La gestion des infrastructures utilisées en commun nécessite l'organisation et la coordination de l'ensemble des activités qui s'y déroulent. Ce type d'activités économiques incombe également à des gestionnaires privés d'aéroport tel que TBI ou Morrison.

(169) La Commission rappelle cependant les limites du raisonnement de l'investisseur privé qu'elle avait définies au point 82 de la décision d'ouverture de la procédure et qui étaient les suivantes «(on) ne saurait considérer comme conformes au principe de l'investisseur privé en économie de marché des engagements souscrits par un opérateur aéroportuaire dont on ne peut pas prouver qu'ils conduiront à ce que l'activité aéroportuaire en tant que telle produise des bénéfices raisonnables dans un délai raisonnable. Il va de soi que les éventuelles retombées positives sur l'économie de la Région autour de l'aéroport ne peuvent en aucun cas jouer dans cette évaluation visant à déterminer si l'intervention recèle des éléments d'aide ou non». La Commission a, à première vue, des doutes sur la question de savoir comment le critère de l'investisseur privé pourrait être considéré comme pleinement applicable dans un contexte comme celui-ci, où les investissements dans l'infrastructure aéroportuaire ont été financés par des fonds publics et ne sont pas intégrés dans les calculs de rentabilité. Cependant, vu le caractère précurseur de la présente affaire, et comme ce principe a été évoqué par différentes parties au cours de la procédure, la Commission examinera si les conditions d'application dudit critère se trouveraient remplies.

(170) Ainsi, en définitive, dans la logique de l'arrêt Aéroports de Paris et malgré les difficultés de sa mise en œuvre, la Commission a entrepris d'apprécier si les critères de l'investisseur privé peuvent être considérés comme remplis dans le cas de BSCA dans son contrat avec Ryanair.

⁽⁷⁴⁾ Voir point 107 de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission. Recueil p. II-3929: «Il convient de rappeler, à titre liminaire, que, en droit communautaire de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement [...] et que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné».

b) Comparaisons entre aéroports «publics» et aéroports «privés»

(171) Ryanair a fourni à la Commission certaines données confidentielles montrant que le paiement net opéré par la compagnie aérienne à BSCA est supérieur à ceux qu'elle effectue à d'autres aéroports privés avec lesquels elle a conclu des accords d'une durée de 10 à 20 ans. Ces indications tendent donc à faire penser que le comportement de BSCA est conforme à celui d'aéroports privés et donc conforme à celui d'un investisseur privé. Toutefois, déterminer si BSCA s'est véritablement comporté en investisseur privé ne peut réellement s'effectuer qu'en considérant les paramètres d'exploitation de BSCA, qui ont déterminé son offre.

(172) L'analyse ne peut pas être opérée sur la base de comparaisons avec les offres de gestionnaires d'aéroports privés pour trois raisons principales.

(173) La première est que le positionnement d'autres aéroports n'est pas nécessairement identique à celui de BSCA: les missions de gestionnaires d'aéroports varient d'un aéroport à l'autre, en fonction notamment de la régulation mise en place; il en va de même en ce qui concerne leurs coûts et recettes d'exploitation ainsi que leur situation géographique et leur phase de développement (nombre de passagers, nombre de compagnies aériennes, capacités disponibles, etc.).

(174) La deuxième est que, comme l'ont fait remarqué certaines parties intéressées, les comparaisons avec d'autres aéroports pourraient être faussées par le fait que, même lorsqu'ils sont privés, les aéroports peuvent recevoir des financements publics à différents titres, notamment pour leur permettre d'attirer des compagnies aériennes. Ainsi l'aéroport de Knock, que Ryanair cite en tant qu'exemple d'aéroport privé lui offrant des conditions meilleures qu'à Charleroi, reçoit des subventions «marketing» de la part du gouvernement irlandais. Ces subventions lui permettent d'abaisser le niveau des taxes aéroportuaires dont doit s'acquitter Ryanair et, dans une moindre mesure, British Airways ⁽⁷⁵⁾.

(175) Troisièmement, lorsque Ryanair choisit de s'installer dans des aéroports gérés par une entreprise privée, il n'est pas impossible qu'elle reçoive de l'argent de la part des collectivités locales environnantes. Ainsi, à l'aéroport de Stockholm-Skavsta, géré par TBI et cité à plusieurs reprises comme «exemple» au cours de l'instruction de la présente affaire, il est apparu que Ryanair recevait un paquet «marketing» d'une durée de 10 ans et d'un mon-

⁽⁷⁵⁾ Voir le rapport précité de l'université de Cranfield, p. 5-24 et 5-25. Voir également le rapport du ministère irlandais des transports: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

tant de 55 millions de couronnes suédoises de la part du gouvernement régional de Nypoking. Ces arrangements ont été déclarés illégaux, sur la base du non-respect des règles relatives aux marchés publics, par une cour suédoise en septembre 2003 ⁽⁷⁶⁾.

(176) La Commission considère qu'il convient à ce titre de prendre en compte la présence ou non d'argent public, au sein de l'aéroport contractant ou dans le cadre d'un contrat parallèle, et l'attribution ou non d'un avantage à la compagnie aérienne en cause suite à l'octroi de ces fonds par la puissance publique. À ce titre, par exemple, des fonds importants versés suite à la compensation, en soi non contestée, de missions de service public et réinvestis ensuite dans un contrat commercial avec une compagnie aérienne seraient, particulièrement en l'absence de séparation comptable et devant le risque de surcompensation ou d'abus de compensation, à envisager comme des aides potentielles.

(177) Sur ces bases, la Commission estime que la dichotomie «aéroport public»/«aéroport privé» est largement artificielle, un aéroport privé pouvant ainsi recevoir divers types de financements publics lui permettant d'octroyer des «avantages» à des compagnies aériennes. La Commission ne peut donc pas se référer aux «exemples» d'aéroports privés cités par les parties. Elle étudiera donc le comportement d'investisseur privé de BSCA par rapport aux contraintes pesant sur l'aéroport de Charleroi, et non en relation avec d'autres aéroports dont la situation, les modes de fonctionnement et de financement sont loin d'être analogues.

c) Application du principe dans le temps

(178) Déterminer si BSCA s'est comporté en investisseur privé en économie de marché sur la base de ses résultats actuels, c'est-à-dire sur la base d'analyses postérieures à la décision d'investissement prise en 2001 n'est pas possible. Pour rechercher si l'entreprise a adopté le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu, conformément à la jurisprudence de la Cour, de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises. La Commission doit en effet s'abstenir de

toute appréciation fondée sur une date postérieure pour apprécier la rationalité économique du comportement de BSCA ⁽⁷⁷⁾. Il est d'autant plus important de se replacer dans le contexte de la décision d'investissement de BSCA de 2001, qu'à partir de 2002, les missions de BSCA ont évolué et que les conditions de concession dans lesquelles elle opérait ont été modifiées. Sa structure actuelle de coûts et de revenus n'est pas celle qui existait au moment de la décision d'investissement en 2001 ⁽⁷⁸⁾. C'est pour cette raison que la Commission ne peut baser son appréciation sur le plan d'affaires de 2002 et sur l'étude de Deloitte & Touche de 2003 pour analyser le comportement d'investisseur avisé de BSCA.

(179) Ryanair a suggéré que la Commission applique le principe de l'investisseur privé en économie de marché en se basant non sur le moment présent, mais sur la durée du contrat (15 ans), voire sur la durée de la concession de BSCA (50 ans). Si une analyse du moment présent n'est effectivement pas valable, la Commission ne peut prendre comme période de référence 50 années, alors que le contrat court sur 15 ans et qu'aucun autre élément ne peut justifier une telle durée. La Commission note par ailleurs que BSCA a établi ses projections financières principales et a demandé des validations à des intervenants extérieurs sur dix ans. La Commission axera donc son analyse sur la période 2001-2010 faisant l'objet des principales études de BSCA et de ses conseils. Elle note cependant qu'un certain nombre d'états de préparation du plan d'affaires fournis sur BSCA courent sur une période totale de 15 ans s'achevant en 2015 et conforme à la durée du contrat; elle n'a donc pas à extrapoler ces projections pour obtenir des données sur une période plus longue. Elle n'a en effet pas la prétention de subs-

⁽⁷⁷⁾ Arrêt de la Cour du 16 mai 2002 «Stardust Marine» dans l'affaire C-482/99, France/Commission, Recueil p. I-4397: «Pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure» (point 71). Voir également la communication de la Commission aux États membres sur l'application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier (JO C 307 du 13.11.1993, p. 3): «Il est hors de question que la Commission utilise après coup sa connaissance des faits pour décider que la mise à disposition des ressources publiques constituait une aide d'État pour la seule raison que le taux de rendement finalement obtenu est trop faible. Seuls les projets pour lesquels la Commission considère qu'il n'existait pas de raisons objectives ou de bonne foi d'escompter raisonnablement un taux de rendement approprié dans une entreprise privée comparable au moment où la décision d'investissement/financement a été prise peuvent être traités comme aides d'État.» (point 28).

⁽⁷⁸⁾ Voir points 60, 61 et 62 de la décision d'ouvrir la procédure relative aux modifications de la concession de 1991 apportées le 29 mars 2002 et le 15 avril 2002, c'est-à-dire postérieures à la date de la signature des accords avec Ryanair de novembre 2001.

⁽⁷⁶⁾ Voir http://www.nyköping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

tituer son jugement à celui de l'investisseur, qu'il s'agisse de la durée choisie pour l'établissement de projections financières, ou des hypothèses de base retenues pour construire ces projections. Comme elle a eu la possibilité de l'expliquer par le passé, la Commission «comprend que toute décision d'investissement commercial suppose une marge d'appréciation considérable» (79). La Commission utilisera particulièrement des données sur 15 ans pour appréhender l'économie complète du contrat lors de calculs de flux actualisés ou du taux de rendement interne de l'opération.

- (180) La Commission vérifiera si BSCA s'est effectivement comporté en investisseur privé en économie de marché en se référant aux éléments fournis dans les procès-verbaux du conseil d'administration de la société, en analysant la validité du plan d'affaires établi en 2001 et en tenant compte des conditions d'exploitation, des missions et des obligations de BSCA aux termes de la réglementation wallonne et des actes de concession en vigueur à cette époque.

Analyse du comportement de BSCA

- (181) La Commission constate que le conseil d'administration de BSCA s'est penché à plusieurs reprises sur les termes du contrat avec Ryanair au cours d'au moins quatre réunions (15 juin, 29 juin, 10 et 31 juillet 2001). Il a entendu à plusieurs reprises les rapports des personnes au fait de la négociation (le conseiller juridique du ministre wallon chargé des questions aéroportuaires ainsi que les deux négociateurs à la fois membres du conseil d'administration et membres de cabinet de deux ministres wallons).
- (182) Les membres du conseil d'administration ont pris la décision de sceller un accord avec Ryanair le 31 juillet 2001, en en appréciant les conséquences financières pour BSCA. Même si ces éléments financiers leur ont été

présentés de manière relativement tardive (80), le 31 juillet 2001, ils ont pu s'appuyer sur des projections financières qu'ils ont également débattues. BSCA s'est également engagée sur la base d'une stratégie énoncée de manière claire et cohérente dans une note d'orientation soumise aux administrateurs.

- (183) Ainsi que l'aurait fait un investisseur privé, BSCA a établi un plan d'affaires pluriannuel 2001-2010 faisant apparaître les bénéfices et les coûts liés à l'installation de Ryanair. Ce plan, dont les grandeurs clés ont été présentées au tableau 3, a été examiné par la Commission qui a pu vérifier que, sauf indication contraire aux considérants 185 et suivants, il était bien représentatif de l'ensemble des charges et recettes liées au développement de l'activité de BSCA. Des prévisions de recettes sur la base des volumes de passagers attendus et des coûts d'exploitation liés au «changement d'échelle» induit par l'arrivée de Ryanair, et à l'ouverture d'un nouveau terminal en 2005 ont ainsi été établies. Il convient de noter que le réviseur d'entreprise de BSCA qui s'est penché sur le plan d'affaires de 2001 a constaté que «d'une manière générale les hypothèses qui ont été retenues pour élaborer ce business plan sont prudentes, notamment en terme de recettes pour ce qui concerne le parking et également en termes de frais généraux si l'on compare avec ce qui était réellement dépensé à la fin du mois de juin».

- (184) Bien que le conseil d'administration de BSCA ait discuté des termes du contrat avec Ryanair, qu'il ait procédé à une évaluation de ses conséquences économiques à long terme sur BSCA grâce à l'établissement d'un plan d'affaires 2001-2010 et qu'il ait engagé l'entreprise sur la base d'une stratégie qui paraît claire et cohérente, il apparaît en définitive à la Commission que BSCA ne s'est cependant pas comportée en investisseur privé en économie de marché. Au moment où elle a pris sa décision d'investissement, elle n'a pas procédé à une analyse cohérente avec toutes les hypothèses du contrat envisagé avec Ryanair et avec lui seul; elle n'a pas non plus tenu compte de plusieurs paramètres qui étaient susceptibles de remettre en cause toute perspective de rentabilité à long terme. Ce faisant, elle a pris des risques que n'aurait pas pris un investisseur privé agissant en économie de marché.

(79) Voir point 29 de la communication de la Commission précitée sur les entreprises du secteur manufacturier, ainsi que son point 27: «La Commission n'a pas, et n'a jamais eu, la prétention de substituer son jugement à celui de l'investisseur. Toute demande de ressources supplémentaires amène évidemment les entreprises publiques et les pouvoirs publics à évaluer le risque et le résultat probable du projet, tout comme le feraient les entreprises privées et des pourvoyeurs de capitaux privés. De son côté, la Commission sait que, pour procéder à cette analyse du risque, les entreprises publiques doivent, tout comme des entreprises privées, appliquer des critères de rentabilité, ce qui, en raison de la nature même du problème suppose une importante marge d'appréciation chez l'investisseur. À l'intérieur de cette large marge, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'investisseur ne doit pas être considéré comme impliquant une aide d'État».

(185) Ces risques tiennent aussi bien à des données intrinsèques au plan d'affaires qu'à d'autres relatives aux relations entre BSCA et la Région wallonne. Les premières, issues de l'examen du plan d'affaires entrepris par la

(80) Dès le 30 mai 2001, le conseil d'administration souhaite «être en possession dès que possible d'une projection financière portant sur les opérations futures avec Ryanair». Le 10 juillet 2001, un administrateur signale au conseil que les administrateurs ne connaissent que peu d'éléments pour toute appréciation financière du contrat, et en souligne l'importance dans la mesure où la responsabilité des administrateurs est engagée. Le plan d'affaires ne leur sera soumis et ne sera discuté que le 31 juillet 2001.

Commission, laissent apparaître que des hypothèses favorables ou, dans certains cas, indépendantes de l'action menée en collaboration avec Ryanair, ont été prises par BSCA dans l'élaboration de son plan d'affaires. Les secondes ont principalement trait aux coûts du service entretien-incendie et au fonds environnemental, qui n'ont pas été appréhendés correctement. Ce faisant, BSCA a surestimé son gain futur d'un montant de l'ordre de 33 à 56 millions d'euros sur la période 2001-2011 selon les hypothèses retenues. Un investisseur privé n'aurait jamais pris un tel risque dans la mesure où cette somme est, dans le meilleur des cas, pratiquement égale aux bénéfices envisagés par BSCA sur une période de 10 ans (35 millions d'euros).

Situation comptable de BSCA avant la signature du contrat avec Ryanair

(186) Il apparaît important à la Commission de remettre le contrat envisagé avec Ryanair dans la perspective de l'activité préexistante de BSCA et de sa situation financière de l'époque. Le contexte des années précédentes était pour BSCA celui d'une gestion prudente et sans risque particulier; ainsi, sur les années 1997 à 1999, l'activité était bien inférieure à celle que devait permettre le contrat. L'aéroport connaissait un trafic de l'ordre de 210 000 à 235 000 passagers par an pour des recettes totales de l'ordre de 5,9 à 6,9 millions d'euros par an. Cette activité dégagait un résultat net positif, certes faible mais néanmoins permanent, qui s'élevait respectivement à environ 136 000 euros en 1997, 12 000 euros en 1998 et 168 000 euros en 1999. La situation s'était maintenue en 2000, dernier exercice clôturé avant la signature du contrat avec Ryanair: l'année s'était soldée par 255 000 passagers ayant transité par l'aéroport, 7,3 millions d'euros de recettes et environ 117 000 euros de bénéfice net.

(187) D'un point de vue financier, la situation était saine avec une quasi-absence de dettes financières et des capitaux propres qui sont restés largement positifs sur la période et oscillaient entre 4,3 et 4,6 millions d'euros pour un total de bilan à financer de 6,3 à 9,5 millions d'euros selon les années.

Les hypothèses commerciales utilisées dans le plan d'affaires

(188) Les hypothèses suivantes retenues dans le plan d'affaires apparaissent incorrectes à la Commission car elles envisagent, pour la première, une rentabilité additionnelle liée à la venue de compagnies régulières, ce que le contrat passé avec Ryanair ne permet nullement de générer de manière automatique ni même induite, et, pour la seconde, une limitation de la charge de marketing convenue contractuellement dans le cadre du contrat avec Ryanair.

a) Marges supplémentaires provenant de l'augmentation du trafic des compagnies régulières

(189) Le plan d'affaires présenté par BSCA correspond à celui de l'ensemble de ses activités, qu'elles soient ou non générées par le contrat avec Ryanair. Ceci n'apparaît pas choquant en soi à la Commission, puisque par exemple en 2001, première année du plan, 360 000 passagers partants sur les 384 400 au total, soit près de 94 %, étaient transportés par Ryanair. Il est donc raisonnable de penser que la quasi-totalité des coûts et des revenus commerciaux du plan sont liés à cette activité.

(190) Cependant, l'aéroport accueille actuellement un nombre réduit d'autres passagers provenant de compagnies régulières autres que des compagnies low-cost (16 600 en 2001) et de compagnies charters (7 800 la même année), soit environ 25 000 au total. Si le plan d'affaires maintient une quasi-stabilité des passagers charters, il envisage, comme les tableaux 3 et 4 le montrent, une hausse significative des passagers sur compagnies régulières avec un niveau de 20 000 passagers partants en 2002 et 25 000 en 2003. Cette tendance à la hausse ne s'est cependant pas confirmée jusque-là, au contraire, puisque le rapport annuel de gestion de BSCA pour 2002 n'indique que 25 800 passagers au total, donc 12 900 passagers partants, provenant de compagnies autres que Ryanair, qu'elles soient charters ou régulières.

(191) Le trafic provenant de ces compagnies régulières est prévu en constante augmentation dans le plan d'affaires avec un seuil de 40 000 passagers partants en 2004, 60 000 en 2005, 150 000 en 2006 et 300 000 et au-delà à partir de 2010.

(192) Aucune justification précise n'a cependant été fournie dans le plan d'affaires. Une référence a été donnée à la note d'orientation stratégique remise au conseil d'administration du 31 juillet 2001 de BSCA. Cette note évoque certes les possibilités de développement de l'aéroport en dehors de Ryanair, en axant le raisonnement sur d'autres compagnies low-cost comme Easyjet ou Virgin, cette dernière présentée comme une compagnie mixte entre les compagnies low-cost et les compagnies classiques. Les autres compagnies régulières évoquées proviendraient d'Afrique du Nord ou des pays de l'Est accédant à l'Union. La même note estime cependant que, pour les compagnies régionales, l'aéroport de Charleroi ne présente que peu d'intérêt; elle précise que: «Seule une saturation de Zaventem pourrait les amener à revoir leur position, ce qui ne doit pas être espéré avant 2005-2010 (voire plus tard si la SABENA devait réduire considérablement son volume d'activité).»

- (193) BSCA rappelle également dans la même note que Ryanair, vu son poids sur l'aéroport «sera toujours prioritaire dans la planification des vols». Elle précise qu'«Il conviendra dès lors d'attirer des compagnies aux heures creuses afin d'optimiser le travail des équipes de handling et de check-in. Pour ce faire, il ne faut pas hésiter à octroyer d'importantes réductions de tarifs sur ces services qui constituent un coût fixe pour BSCA.»
- (194) Les hypothèses du plan d'affaires associent pourtant à ce trafic une marge sur coût variable élevée, de l'ordre de 23 euros par passager partant en 2002-2003, et également prévue en hausse, pour atteindre 27 euros en 2007, près de 30 euros en 2011 et plus de 32 euros en 2015. Cette marge intègre un produit de «handling», de l'ordre de [...] à [...] euros par passager selon les années, les redevances aéroportuaires de [...] puis [...] euros, les produits du parking des véhicules de ces passagers (environ [...] euros) et une marge sur carburant livré pour ces avions (environ [...] euro).
- (195) La Commission, au vu de ce qui précède, considère que planifier une hausse aussi significative du trafic des compagnies régulières et l'associer de plus à une marge par passager aussi élevée, ne reposait sur aucune espèce de certitude lors de l'élaboration du plan d'affaires cherchant à justifier le contrat avec Ryanair. Ce trafic additionnel, outre cette incertitude, était de surcroît complètement déconnecté du contrat et ne pouvait servir à en démontrer la rentabilité au titre de l'analyse qu'en aurait fait un investisseur prudent et avisé.
- (196) De plus, la Commission estime qu'un investisseur avisé n'aurait pas pris le risque d'anticiper une marge aussi élevée au titre de l'activité d'assistance en escale alors même que le volume de passagers dépasse largement, à ce stade du plan d'affaires, les deux millions de passagers annuels. À ce titre, la mise en œuvre obligatoire de la directive 96/67CE, déjà évoquée, ne saurait permettre d'anticiper une telle activité commerciale et une telle rentabilité, sauf à prendre le risque de méconnaître sciemment les exigences et les conséquences probables de la mise en œuvre de cette directive, particulièrement par une concurrence accrue sur un pan qui s'avèrerait aussi rentable de son activité.
- (197) De la même façon, un investisseur privé n'aurait pas signé un contrat pour lequel la durée de 15 ans en cause et les volumes prévisionnels qu'il devait générer l'amèneraient, soit à ne pas pouvoir le respecter du fait des nécessités de transparence comptable de l'activité d'assistance en escale, soit à fermer de fait le marché à d'autres opérateurs.
- (198) De plus, du côté des coûts, ces progressions de volume traité (+ de 100 000 passagers de plus chaque année entre 2006 et 2010, soit 500 000 en tout) ne génèrent par exemple des hausses de coût salariaux de «handling-ticketing» que de 2,5 % par an, soit une simple hausse salariale; l'effectif de 2006, voire de 2002, serait, dans ces hypothèses, à même de gérer en 2010 1,5 à 2 fois plus de passagers. L'argument donné d'une meilleure utilisation du personnel en heures creuses semble insuffisant au regard de la surcharge de travail évoquée au sujet de ces nouvelles compagnies pour justifier le prix 12 fois plus élevé en moyenne de la prestation.
- (199) De la même façon, les hausses de coûts relatives à d'autres postes de dépenses ne sont pas connectées avec ces hausses de trafic spécifiques. Ainsi, d'après les hypothèses reprises dans le plan, les services et biens divers, les charges de parking et les rémunérations ont été essentiellement indexées pour tenir compte de la hausse du coût des facteurs, à l'exception d'années spécifiques comme 2005, pour laquelle des variations autres ont été prises en compte, à la hausse et à la baisse, pour intégrer la mise en service de la nouvelle aérogare.
- (200) Enfin la Commission note qu'un certain nombre de ces progressions de trafic passe par la réalisation d'un important programme d'investissement incluant la construction d'une nouvelle aérogare en 2005, l'allongement de la piste, des travaux sur les parkings avions, l'acquisition de nouveaux terrains, etc. Ce programme avait été chiffré à 3,75 milliards de BEF, soit environ 93 millions d'euros, dans le plan financier de la Sowaer accepté le 23 mai 2001 par le gouvernement wallon. La réalisation de ces progressions de trafic sera donc due, si jamais elles surviennent, à bien d'autres raisons que la seule signature du contrat avec Ryanair; la réalisation de nouveaux investissements publics pour accueillir les nouveaux passagers sera à cet égard essentielle.
- b) Non-prise en compte du coût de promotion de 4 euros par passager pour les compagnies low-cost sauf pour les 700 000 premiers passagers Ryanair
- (201) Le plan d'affaires n'intègre la contribution marketing de 4 euros par passager partant que pour les 700 000 premiers passagers low-cost, attribués à Ryanair; pourtant, de 2004 à 2010, le nombre des passagers low-cost prévus s'accroît pour atteindre 1 150 000 passagers. Il dépasserait 1 250 000 passagers à partir de 2013. De plus le procès-verbal du conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 parle bien d'un objectif de pas-

sagers Ryanair de 2 000 000 (soit 1 000 000 passagers partants). La note d'information stratégique présentée à ce même conseil et évoquée au considérant 192 juge d'ailleurs «illusoire d'espérer qu'une autre compagnie vienne implanter une base à Gosselies».

(202) Il semble ainsi irréaliste de ne pas considérer que ces passagers viendront bien de vols assurés par Ryanair; ceci implique de prendre en compte ces coûts pour tous les passagers Ryanair, dans la limite des 26 rotations contractuelles ⁽⁸¹⁾, ce qui aurait un effet négatif sur le résultat allant de 200 000 euros en 2004, pour 50 000 passagers, à 1 800 000 euros en 2010, pour 450 000 passagers, soit au total 6 620 000 euros sur le total du plan pour la période 2001-2010. Ce niveau s'accroîtrait au-delà de 2010 pour atteindre 550 000 passagers à compter de 2013: la contribution marketing ainsi omise atteindrait donc 17 320 000 euros pour la période 2001-2015.

(203) En retranchant l'effet sur le plan d'affaires de ces deux hypothèses commerciales favorables que sont l'inclusion de la marge provenant de nouveaux passagers réguliers et la non-prise en compte de tous les coûts marketing pour tous les passagers Ryanair potentiels, la Commission constate que le niveau de profit attendu par BSCA sur la période 2001-2010, soit 35,6 millions d'euros de résultat courant cumulé, se trouve réduit respectivement de 26,9 et 6,6 millions d'euros, soit 33,5 millions d'euros, c'est-à-dire la quasi-totalité du profit attendu; le résultat courant cumulé atteindrait un point bas fin 2005 avec environ -5,4 millions d'euros de pertes cumulées à financer; il resterait en perte cumulée jusqu'à l'année 2009 inclus et ne deviendrait positif, de 2,1 millions d'euros, qu'en 2010. En termes de résultat net, actualisé au taux de 6,33 %, les résultats de la période 2001-2010 représenteraient une valeur nette présente (VNP) négative, d'environ -776 000 euros.

(204) Sur la période complète de 15 ans du contrat avec Ryanair, soit 2001-2015, le résultat courant cumulé attendu par BSCA, soit 108,6 millions d'euros, se trouve de la même façon surestimé par ces deux facteurs à hauteur de 78,4 et 17,3 millions d'euros respectivement, soit un total de 95,7 millions d'euros. Le résultat courant cumulé n'atteindrait dès lors plus que 12,9 millions d'euros sur la période du contrat; en flux actualisés au

même taux de 6,33 %, la VNP serait faiblement positive à 2,7 millions d'euros.

(205) La Commission précise que ce taux de 6,33 % ⁽⁸²⁾ est le taux de référence retenu par la Commission pour la période du 1^{er} janvier au 1^{er} décembre 2001, soit celle de la négociation et de la conclusion par BSCA du contrat avec Ryanair. BSCA avait de son côté retenu dans ses calculs présentés à la Commission un taux de 4,27 %, présenté comme celui de l'emprunt d'État à 10 ans (OLO à 10 ans). La Commission ne peut accepter de prendre un tel taux réputé sans risque, s'agissant de celui des emprunts d'un État souverain et de l'appliquer à une entreprise. Le taux de la Commission représente une prime de l'ordre de 200 points de base sur l'OLO, niveau qu'elle estime déjà plus que favorable au regard du niveau de risque encouru sur le marché du transport aérien, particulièrement fin 2001 à l'époque de la signature du contrat. Ce risque paraît également modéré au regard de la somme à financer; si l'on prend comme référence les 5,4 millions d'euros de pertes cumulées fin 2005, il s'agit d'une somme supérieure aux fonds propres de l'entreprise lors de la signature du contrat, soit environ 4,6 millions d'euros. Enfin, l'utilisation d'un taux sur dix ans, y compris lors du calcul de la valeur actualisée sur quinze ans, représente une autre situation favorable d'analyse de la rentabilité du projet pour BSCA, du fait du taux supérieur qu'induit normalement une échéance plus longue.

(206) La Commission rappelle également que selon sa communication concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation ⁽⁸³⁾, le taux de référence est calculé comme un taux interbancaire à cinq ans assorti d'une prime de risque de 75 points de base et qu'il s'agit d'un taux plancher. Ainsi, la Commission envisageait aussi bien l'utilisation d'un taux à échéance plus longue, dix ans par exemple, que l'utilisation d'une prime de risque plus élevée, jusqu'à 400 points de base ou plus.

(207) Ainsi la Commission considère que sur la base des seules surestimation des recettes commerciales et sous-estimation des coûts commerciaux à associer directement au contrat avec Ryanair, un investisseur privé prudent et avisé n'aurait pas signé ce contrat; cette conclusion résulte particulièrement de la valeur actualisée (VNP) calculée aux considérants 203 et 204 pour le contrat, et qui apparaît négative sur 10 ans et faiblement positive sur 15 ans, au regard des risques associés, du besoin de financement des pertes intercalaires et de la situation initiale de l'entreprise, caractérisée par une gestion prudente mais dégagant un léger profit. Ainsi, par rapport aux questions déjà soulevées quant à l'applicabilité du principe de l'investisseur privé, la Commission constate, en tout état de cause, que l'examen des critères

⁽⁸¹⁾ Suivant les avions retenus (B 737 — 200 ou 800) et un taux de remplissage des avions, d'un minimum de 70 % comme également retenu dans le plan d'affaires de BSCA, 26 rotations (soit 26 départs) assurent entre 850 000 et 1 250 000 passagers partants annuels. Cette dernière valeur a été retenue comme plafond de l'activité Ryanair dans l'analyse du plan d'affaires faite par la Commission et pour le calcul de l'ajustement maximal retenu ci-dessus.

⁽⁸²⁾ Historique des taux disponible sur le site Internet de la Commission à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html

⁽⁸³⁾ JO C 273 du 9.9.1997, p. 3.

concrets ayant justifié l'intervention de BSCA dans son contrat avec la compagnie aérienne Ryanair démontre que le critère de l'investisseur privé n'est de toute façon pas satisfait dans le cas d'espèce. Les hypothèses commerciales ne sont cependant pas les seules qui ont visé à bonifier le résultat de BSCA dans le contexte du contrat avec Ryanair; deux autres hypothèses relatives aux rapports entre BSCA et la Région wallonne ont en effet également été utilisées.

Les coûts du service entretien-incendie

- (208) BSCA n'a pas tenu compte du fait qu'il lui appartenait, sur la base des actes de concession avec la Région wallonne en vigueur à l'époque, de financer les coûts d'incendie et d'entretien. Les actes de concession de 1991, modifiés en 1999, prévoyaient qu'il était de la responsabilité première de BSCA de financer ces coûts.
- (209) Si ceux-ci ont été pris en charge par le budget de la Région wallonne entre 1991 et 1997 sur la base des dispositions «transitoires» de la concession de 1991, puis entre 1997 et 2000, sur la base d'une modification de la concession en 1999, il était convenu de «réexaminer ces dispositions dans le cadre du budget 2000 et ce en fonction de l'équilibre financier de la concession ainsi que de l'évolution escomptée et budgétées des années ultérieures du compte de résultat de BSCA». Les autorités belges ont fourni les décisions budgétaires des 16 décembre 1999 et 14 décembre 2000 de la Région wallonne montrant que la Région prenait à sa charge ces coûts pour les années 2000 et 2001, mais aucun engagement de la Région au-delà de cette date.
- (210) La lettre du 5 juillet 2001 envoyée par BSCA au ministère des transports wallon, transmise par les autorités belges, et relative au budget 2002 du service entretien-incendie ne donne pas d'indications probantes quant à l'attitude dudit gouvernement wallon puisqu'aucune réponse de celui-ci, dans laquelle il aurait pu éventuellement convenir, courant 2001, de couvrir cette charge de BSCA, n'a été fournie par la Belgique.
- (211) Les dispositions de la concession n'ayant pas été réexaminées avant le printemps 2002, BSCA était donc dans une situation de «vide juridique» sur le poste «incendie-entretien» au moment où elle s'est engagée vis-à-vis de Ryanair en 2001. Les conséquences financières de ce «vide juridique» pour BSCA peuvent être chiffrées, sur la base du plan d'affaires de 2001, à plus de 28 millions d'euros (28 159 047 euros) ⁽⁸⁴⁾. Ce montant est d'autant plus élevé que BSCA, au-delà de la pérennisation des paiements antérieurs, avait d'ores et déjà anticipé une hausse du niveau futur des compensations de la Région wallonne à ce titre, pour un montant atteignant 5,6 millions d'euros sur la période 2002-2010.
- (212) Le commissaire réviseur de BSCA a attiré l'attention des membres du conseil d'administration sur cette situation de vide juridique le 15 juin 2001 («Par ailleurs, le commissaire réviseur signale que si cela n'a pas été fait, il faut procéder au renouvellement de la convention du service incendie, arrivée à échéance») et l'a souligné de nouveau dans son analyse des comptes de BSCA de 2001 («Les résultats tiennent compte d'une redevance d'exploitation entretien/incendie à charge du budget de la Région wallonne qui augmente progressivement dans le temps, ainsi que d'un subside à l'investissement entretien-incendie pour une période allant de 2001 à 2003. Ces produits sont soumis au respect des dispositions de la convention de concession ainsi que du cahier des charges qui pour rappel est expiré depuis le 31 décembre 2000»).
- (213) Un investisseur avisé n'aurait pas pris le risque de s'engager avec Ryanair sans avoir au préalable clarifié la situation du service entretien-incendie. Les sommes en jeu étaient trop importantes pour être ignorées. La somme de 28 159 047 euros pour les années 2002-2010 doit en effet être rapportée au résultat courant de BSCA cumulé sur cette période pour comprendre l'ampleur de risque, soit 35 591 420 euros. Les frais entretien-incendie représentent sur cette période environ 79 % du résultat escompté de BSCA sur la base du plan d'affaires de 2001.
- (214) À cet égard, la Commission ne conteste pas la possibilité légitime des autorités wallonnes de continuer à prendre en charge les coûts d'entretien-incendie; par contre, elle constate que ceci n'a pas été anticipé de manière telle que l'entreprise bénéficiaire, BSCA, puisse acquérir la certitude d'une telle prise en charge pérenne par la Région wallonne, alors même que les actes de concession, modifiés en 1999, laissaient sur le principe ces coûts à la charge de BSCA.

⁽⁸⁴⁾ Les 28 159 047 euros correspondent dans le plan d'affaires présenté plus haut à la somme des subsides «prestations incendie-entretien» pour les années 2002-2010, la Commission tenant compte du fait que la Région wallonne s'était engagée par acte budgétaire de décembre 2000 à financer les coûts de 2001, et que BSCA pouvait tenir compte de cette somme. Elle n'avait par contre pas d'assurance au-delà de 2001.

(215) La Commission, tout en maintenant sa position sur l'attitude de principe qu'aurait eu l'investisseur avisé, peut cependant considérer le fait qu'une partie de ces coûts sont fixes et auraient été supportés de toute manière, même si le doute subsiste quant à savoir si cela aurait été la charge de BSCA ou de la Région wallonne. En examinant ce point, la Commission a effectivement pu constater que le coût correspondant n'est pas fixe mais a augmenté du fait de l'activité:

- la subvention entretien-incendie correspondante était respectivement de [...] million d'euros en 1997, [...] million en 1998 et [...] million en 1999; si on retient cette donnée historique de 1,6 million d'euros par an comme un coût fixe pour BSCA, ou pour la Région wallonne, seul l'excédent entre ce montant et les données figurant dans le plan d'affaires pourrait être réputé comme un coût additionnel lié au développement de l'activité suite au contrat signé avec Ryanair;
- on retrancherait ainsi 1,6 million d'euros par an pour chacune des neuf années de la période 2002-2010, soit 14,4 million d'euros, aux 28,1 millions mentionnés au considérant 211, ce qui laisserait cependant un surcoût, lié au contrat avec Ryanair et pour lequel BSCA n'avait aucune certitude, s'élevant à environ 13,7 millions d'euros. Le même calcul effectué pour la période 2002-2015, présenterait un aléa de 22,2 millions d'euros pour BSCA.

(216) Seule la relation spécifique entre BSCA et la Région wallonne pouvait permettre à BSCA d'anticiper ces points; un investisseur avisé n'aurait pas pris de tels risques sans garantie formelle.

Le fonds environnement

(217) Outre la question du service entretien-incendie, un investisseur avisé placé dans la situation de BSCA n'aurait pas sous-estimé un second paramètre fixé par la loi, celui des sommes devant être versées au fonds environnemental, c'est-à-dire 35 % des taxes aéroportuaires.

(218) Le plan d'affaires de 2001 de BSCA prévoit le versement de 35 % des taxes aéroportuaires à ce fonds pour les années 2001 et 2002. Par contre, entre 2003 et 2010, ce montant est plafonné dans le plan d'affaires et ne correspond plus à 35 % des taxes. La Belgique a expliqué que la contribution de BSCA a été plafonnée à 75 millions de BEF (1,86 million d'euros) et que cela pouvait se vérifier dans le plan financier de la Sowaer transmis

le 1^{er} août 2001 à BSCA; elle a ensuite été indexée à hauteur de 2 % par an. Ce plafonnement apparaît effectivement dans une note annexée aux conclusions du réviseur d'entreprise de BSCA en 2001. Celui-ci rappelle l'hypothèse prise: le fonds environnement «sera plafonné à 75 millions BEF indexé à partir de 2003 (aucun accord signé à ce jour)». La simple approbation du plan financier de la Sowaer par le gouvernement wallon le 23 mai 2001 [(il) marque son accord sur ... le plan financier] ne peut être considéré comme un changement effectif de la législation alors même que la société ainsi concernée, la Sowaer, n'est pas encore chargée de la perception de cette redevance, ce qui ne sera le cas que courant 2002. Selon les calculs opérés par la Commission, l'effet de ce plafonnement par rapport au montant prévu par l'arrêté wallon est une économie de près de 9 millions (8 968 784 euros) sur les années 2001-2010. Sur la période 2001-2015, l'effet du plafonnement est de près de 23,4 millions d'euros.

(219) Un investisseur privé agissant en économie de marché n'aurait pas pu envisager, dans un plan d'affaires sur 10 ans, de conserver une partie des taxes dues, aux termes d'une loi, à un fonds environnemental. Il n'aurait de fait pas envisagé de s'approprier une somme de près de 9 millions d'euros sur la période 2001-2010, qui équivaut à environ 25 % de son résultat courant cumulé sur la même période (35 591 420 euros) sans obtenir la garantie que ce plafonnement serait effectivement consacré par un acte juridique et que le bénéfice lui en serait donc accordé.

(220) Or, ce n'est que depuis les modifications au contrat de concession intervenues en 2002, soit postérieurement à la signature du contrat avec Ryanair, que BSCA est en droit de verser un montant «plafonné» de 35 % des redevances à la Société wallonne des aéroports. Ce montant «plafonné» à 883 689 euros à partir de 2003, indexé à 2 %, puis porté à 2 651 067 euros en 2007, indexé à 2 %, est dû par BSCA à la Sowaer en tant que redevance pour la mise à disposition de l'infrastructure. Il convient de noter que ce plafonnement effectif est d'ailleurs différent de celui pris en compte dans le plan d'affaires et allège de fait les charges de BSCA de l'ordre d'un million d'euros par an pendant les premières années pour les alourdir ensuite, ce qui permettra de bonifier d'autant le résultat effectif présenté par BSCA à compter de 2003. À ce titre contrairement à ce que les autorités belges allèguent dans leur courrier du 19 décembre 2003, l'effet différent du plafonnement entre le plan d'affaires 2001 et le plan d'affaires 2002 confirmé par les faits génère bien un avantage significatif pour BSCA. Les chiffres fournis par les autorités belges le 27 août 2003 montrent bien que le second plafonnement, issu du plan d'affaires 2002, génère un avantage de 2 964 000 euros pour BSCA par rapport au plan d'affaires 2001, lequel ne reposait donc pas sur des données validées en la matière. Le gouvernement wallon a de plus décidé en juin 2003 que les sommes dues par BSCA au fonds, soit environ 2,8 millions d'euros, seront versées à la Sowaer sous déduction de 250 000 euros de frais de gestion dudit fonds.

- (221) À ce stade de l'analyse, la Commission constate qu'un investisseur privé ne se serait pas engagé par contrat avec Ryanair sur une période de 15 ans, compte tenu premièrement du risque de devoir payer, au moins partiellement, les coûts «entretien-incendie» et, deuxièmement, des sommes qu'il était tenu de payer au fonds environnemental. Cet investisseur n'aurait en effet pas accepté de s'exposer à des dépenses possibles de l'ordre de 22,7 millions d'euros sur 2001-2010, correspondant à plus de 60 % du résultat courant cumulé de l'entreprise sur 10 ans (35,6 millions d'euros) sans obtenir de garanties en la matière.

annuels, charge fixe historique considérée comme nécessaire à l'exploitation de l'aéroport et qui pourrait être ainsi exclue de l'évaluation du contrat avec Ryanair;

- 9 millions d'euros au titre du plafonnement de la redevance au fonds environnement.

Conclusion relative à la validité du plan d'affaires

- (222) En définitive, la correction des hypothèses du plan d'affaires amènerait les conséquences suivantes; il est précisé qu'il s'agit là d'un compte de résultat *pro forma* qui est celui de l'investisseur privé (n'ayant donc pas connaissances d'avantages à venir de la Région wallonne non officialisés par des conventions) et prudent (ayant donc mis en place des hypothèses homogènes quant aux charges et aux produits et dérivant du contrat à analyser et de lui seul) au moment de la signature du contrat avec Ryanair, mais ne sera jamais, de fait, celui de BSCA.
- (223) Sur la période de base 2001-2010, le résultat présenté de 35,5 millions d'euros est grevé au moins des incertitudes suivantes, qui se chiffrent à plus de 56,2 millions d'euros dont:
- a) 33,5 millions d'euros ayant purement trait aux hypothèses commerciales et de coût du plan d'affaires, soit:
- 26,9 millions d'euros au titre de la marge supplémentaire apportée par les hypothèses de volume et de marge unitaire prises quant à la progression de trafic à venir de la part de compagnies régulières;
 - 6,6 millions d'euros au titre de la limitation des contributions marketing à un certain niveau non contractuel;
- b) 22,7 millions d'euros ayant trait aux hypothèses issues de la relation entre BSCA et les autorités wallonnes, soit:
- 13,7 millions d'euros au titre de la persistance du remboursement entretien-incendie par la Région wallonne au-delà de 2001, et ce pour sa seule part dépassant les 1,6 million d'euros
- (224) Sur l'ensemble de la période 2001-2015 couverte par le contrat avec Ryanair, le résultat présenté de 108,6 millions d'euros est grevé des mêmes incertitudes, qui se chiffrent à au moins 141,3 millions d'euros dont:
- a) 95,7 millions d'euros ayant purement trait aux hypothèses commerciales et de coût du plan d'affaires, soit:
- 78,4 millions d'euros au titre de la marge supplémentaire apportée par les hypothèses de volume et de marge unitaire prises quant à la progression de trafic à venir de la part de compagnies régulières;
 - 17,3 millions d'euros au titre de la limitation des contributions marketing à un certain niveau non contractuel;
- b) 45,6 millions d'euros ayant trait aux hypothèses issues de la relation entre BSCA et les autorités wallonnes, soit:
- 22,2 millions d'euros au titre de la persistance du remboursement entretien-incendie par la Région wallonne au-delà de 2001, et ce pour sa seule part dépassant les 1,6 million d'euros annuels, charge fixe historique considérée comme nécessaire à l'exploitation de l'aéroport et qui pourrait être ainsi exclue de l'évaluation du contrat avec Ryanair;
 - 23,4 millions d'euros au titre du plafonnement de la redevance au fonds environnement.
- (225) La Commission fait observer que, dans tous ces cas de figure, le résultat courant cumulé de BSCA sur les périodes 2001-2010 ou 2001-2015 reste négatif; il n'est donc pas nécessaire de calculer la valeur actuelle du flux de résultat ainsi généré pour en déterminer la rentabilité effective. Seule l'hypothèse visant à ne supprimer que les hypothèses commerciales exagérément optimistes, visées

aux points a) des considérants 223 et 224, dégage une rentabilité apparente sur 15 ans, même si elle est très faible comme il a été calculé précédemment. Elle a déjà amené la Commission à constater que la faiblesse de cette perspective de gain n'est pas représentative du comportement qu'aurait eu un investisseur privé.

(226) La Commission maintient qu'un investisseur avisé aurait de plus pris en compte dans son plan d'affaires, au moins à titre d'aléa, les risques associés à ses relations avec les autorités wallonnes visés aux points b) des considérants 223 et 224.

(227) La Commission considère donc que, dans le cas de BSCA et de son contrat avec Ryanair, le volume et la nature des risques associés et tirés de l'analyse du plan d'affaires au regard des espérances de gain ne sauraient caractériser le raisonnement d'un investisseur privé en économie de marché. Ce dernier aurait en effet cherché des garanties formelles de la Région wallonne quant à la poursuite, voire la hausse, et ce sur une période de 10 voire 15 ans de la compensation entretien-incendie; il aurait cherché des garanties similaires quant au plafonnement effectif sur la même période de sa contribution au fonds environnement. Il aurait surtout procédé à une comparaison soigneuse des produits et charges attendus du contrat et exclu de sa perspective de gain associée au contrat avec Ryanair les revenus provenant d'autres actions commerciales.

(228) S'agissant de la constatation des autorités belges, faite en décembre 2003, que le résultat 2003 attendu par BSCA, et annoncé dans une conférence de presse le 15 novembre 2003, est un profit de l'ordre de 1 500 000 euros, dont les données restent à confirmer et devront faire l'objet d'une certification par les réviseurs de l'entreprise, contre une perte planifiée de l'ordre de 1 066 000 euros dans le plan d'affaires 2001⁽⁸⁵⁾, la Commission note tout d'abord qu'il s'agit là de données obtenues a posteriori qui ne peuvent servir à éclairer la décision de BSCA à l'époque des faits en juillet 2001. Elle constate surtout que plusieurs postes comptables, placés à la discrétion de la Région wallonne, viennent bonifier ce résultat 2003 par rapport à celui attendu dans le plan d'affaires 2001:

— ainsi, le plafonnement supplémentaire du fonds environnement via la Sowaer génère une économie sup-

plémentaire de l'ordre de 1 030 000 d'euros entre la charge intégrée dans le plan d'affaires 2001 (1 934 313 euros) et celle qui sera supportée par BSCA à la suite du contrat de sous-concession signé en avril 2002, et reprise pour 901 363 euros dans le plan d'affaires 2002;

— de la même façon, le subside entretien-incendie finalement octroyé pour 2003 par un arrêté du 6 février 2003 du gouvernement wallon s'élève à 4 288 000 euros pour un montant de 2 914 900 euros inclus dans le plan d'affaires 2001 soumis à la Commission; là encore un profit de l'ordre de 1 370 000 euros sera intégré dans les comptes 2003 du fait de ce changement d'hypothèse;

— toutes choses égales par ailleurs, le profit de 1 500 000 euros annoncé pour 2003 par BSCA devrait être réduit de ces deux économies supplémentaires correspondant l'une à une moindre facturation de la Sowaer et l'autre à une compensation plus importante de la part de la Région wallonne; ces deux actions correspondent à un bonus total de l'ordre de 2 400 000 euros pour BSCA en 2003. Si on retranche leur effet du résultat annoncé pour obtenir une mesure de la performance économique de BSCA comparable aux hypothèses du plan d'affaires 2001, on obtient une perte de l'ordre de 900 000 euros, qui est légèrement inférieure aux 1 066 000 euros du plan d'affaires mais ne traduit pas l'amélioration décisive de la situation alléguée par les autorités belges.

(229) S'agissant de la confirmation demandée et obtenue de Deloitte & Touche quant à la conformité des analyses des plans d'affaires 2001 et 2002, la Commission ne peut valider complètement les dires des autorités belges et de son expert:

— elle note tout d'abord que le document de Deloitte & Touche est une simple lettre d'une demi-page datée du jour même de la demande par la Sowaer de cette analyse, soit le 27 novembre 2003; elle ne paraît donc pas pouvoir être considérée comme une analyse complète du plan 2001;

— si cette lettre rappelle un certain nombre de différences significatives entre les deux plans d'affaires comme le prix du «handling» pour les compagnies autres que Ryanair, en forte baisse dans le plan 2002 par rapport au plan 2001, ou les charges de personnel, elle se borne à constater qu'elles ont une influence sur les résultats espérés, plus favorables dans le plan d'affaires de 2001.

⁽⁸⁵⁾ Et une perte planifiée de l'ordre de 1 531 000 euros dans le plan d'affaires 2002 postérieur à la signature du contrat avec Ryanair.

- la Commission note cependant que les autorités belges avaient elles-mêmes reconnu que la différence sur le prix du «handling», par exemple, avec la réduction d'environ 15 à 10 euros par passager de la recette unitaire pour les passagers des compagnies régulières à l'horizon 2010, entre les deux plans d'affaires, générait une baisse de recettes de plus de 5 millions d'euros sur la période 2001-2010; cela est justement représentatif des critiques de la Commission quant à la marge générée par les compagnies autres que Ryanair dans le plan;
- l'expert ne se prononce par contre nullement sur l'impact des différences d'hypothèses sur les relations entre BSCA, la Sowaer et la Région wallonne évoquées ci-dessus, malgré leur matérialité; la Commission rappelle que le réviseur d'entreprise de BSCA avait lui pris position sur ces points au moment de l'approbation du contrat;
- enfin, la Commission note que le consultant n'a pris position ni dans son rapport initial de février 2003, ni dans les ajouts des 15 juillet et 27 novembre 2003 transmis à la Commission, sur les hypothèses commerciales sous-jacentes au plan d'affaires; en particulier, la pertinence de la prise en compte des passagers des compagnies régulières, leur niveau sans cesse croissant dans le plan et les recettes unitaires n'ont pas été discutés par Deloitte & Touche, ni pour les valider, ni pour les contester. Ce point est d'autant plus important que le rapport initial, le plus détaillé du consultant, se limite à couvrir la période allant jusqu'à 2005, pour laquelle les recettes attendues des compagnies régulières, hautement rentables, restent limitées. Le document du 15 juillet 2003 ne consiste quant à lui qu'en des comptes de résultats complétant la période couverte jusqu'à 2010, c'est-à-dire justement celle où ces recettes des compagnies régulières deviennent primordiales pour la réussite du plan d'affaires, à l'exclusion de tout commentaire sur ce point ou un autre du plan d'affaires.

L'augmentation de capital

- (230) Au surplus, la Commission estime qu'un investisseur prudent placé dans la situation de BSCA n'aurait pas pris la décision de s'engager par rapport à Ryanair sans assurance préalable quant à une recapitalisation de la société.
- (231) Pour rappel, même dans l'hypothèse la plus favorable retenue dans le plan d'affaires de BSCA, l'installation de Ryanair à Charleroi devait provoquer des pertes pour BSCA durant les premières années. Ces pertes intercalaires s'élevaient à un cumul de près de 4 millions

d'euros fin 2003-2004 et doivent être rapprochées des fonds propres de 4,6 millions d'euros fin 2000. Elles devaient donc être jugulées par une augmentation de capital de 5 millions d'euros pour préserver l'équilibre financier de l'entreprise. Or, la décision d'investissement de BSCA du 31 juillet 2001 est intervenue sans que le conseil d'administration ait la certitude d'une recapitalisation par la Société wallonne des aéroports. À cette date, le conseil d'administration ne pouvait qu'espérer que la Sowaer envoie un courrier à BSCA confirmant que la Sowaer avait approuvé un plan financier dans lequel une augmentation de capital était prévue. Les administrateurs s'en sont d'ailleurs inquiétés: ([l'administrateur C] «s'inquiète que le Conseil d'administration doive approuver un plan sans savoir si l'actionnaire suivra»; [un autre administrateur] «constate que l'on demande au conseil d'administration d'approuver ce contrat sans avoir la certitude d'obtenir de la Sowaer une augmentation de capital») ⁽⁸⁶⁾. Pour mémoire, ce courrier a été envoyé à BSCA le 1^{er} août 2001.

- (232) En marge de l'analyse du comportement d'investisseur privé de BSCA et en réponse aux questions soulevées par la partie intéressée C, la Commission note que la recapitalisation de BSCA par la Société wallonne des aéroports est finalement intervenue en décembre 2002. La Belgique a expliqué que la décision de recapitalisation de BSCA a été prise par la Société wallonne des aéroports conformément au principe de l'investisseur privé en économie de marché, sur la base du plan d'affaires de BSCA d'avril 2002. Cette décision a été jugée raisonnable par le consultant Deloitte & Touche ⁽⁸⁷⁾.
- (233) La Commission note cependant que si le plan financier de la Sowaer, approuvé le 23 mai 2001 par le gouvernement wallon, prévoit bien la recapitalisation des deux sociétés gérant respectivement les aéroports de Liège (SAB) et de Charleroi (BSCA), la mise en œuvre de cette décision a été faite de manière fort différente.
- (234) Dans chacun des deux cas, il était prévu ⁽⁸⁸⁾ un apport initial de la Sowaer de 60 millions de BEF (soit environ 1,49 million d'euros), puis sa participation, répartie sur trois ans et à hauteur de trois fois 30 millions de BEF (soit environ trois fois 0,74 million d'euros), à d'autres

⁽⁸⁶⁾ Procès-verbal du conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001.

⁽⁸⁷⁾ Si cette décision avait été prise en mai 2001, la Commission aurait eu, par contre, des raisons de douter de la conformité de la recapitalisation au regard du principe de l'investisseur privé en économie de marché. En mai 2001, ni la Région wallonne ni la Sowaer (en cours de constitution) ne pouvait a priori évaluer le retour sur investissement qu'elles réaliseraient en procédant à une recapitalisation de BSCA. À cette époque, le conseil d'administration de BSCA n'avait pas véritablement débattu des termes du contrat avec Ryanair et ne disposait pas des projections financières du contrat qu'il n'a obtenues que le 31 juillet 2001.

⁽⁸⁸⁾ Page 9 du plan financier de Sowaer annexé à la décision du gouvernement wallon.

augmentations de capital. Le tout devait constituer, pour chaque aéroport, un apport de 150 millions de BEF (environ 3,72 millions d'euros), soit 25 % d'une augmentation de capital totale atteignant 600 millions de BEF avec la participation massive d'autres investisseurs.

(235) La lecture des comptes 2002 de la Sowaer amène à considérer que cette règle définie dans le plan financier de la Sowaer approuvé par le gouvernement wallon n'a pas été appliquée de la même manière pour SAB et BSCA et n'a, de fait, pas été suivie pour BSCA:

— pour la SAB, les comptes 2002 de la Sowaer évoquent l'acquisition de 50 parts pour un montant de 1 408 486 euros et une augmentation de capital de 2 353 829,90 euros en espèces libérés à concurrence de 25 %, ce qui est conforme à l'esprit du plan financier;

— pour BSCA par contre, les mêmes comptes 2002 de la Sowaer font état de l'acquisition de 6 143 actions pour un montant de 3 808 660 euros; les comptes de BSCA pour la même période confirment ce point en faisant état d'une augmentation de capital totale le 3 décembre 2002 de 3 942 milliers d'euros par apport en numéraire, soit une somme d'environ 3 809 milliers d'euros pour la Sowaer, et le solde, soit environ 133 000 euros, pour les actionnaires minoritaires. Les comptes de BSCA précisent également que tout le capital souscrit est libéré. La Sowaer a donc anticipé les apports de capitaux à BSCA.

(236) La Commission constate donc que le plan financier de la Sowaer, tel qu'approuvé par le gouvernement wallon, a été ensuite adapté aux besoins effectifs de BSCA résultant non seulement de son activité historique, dont elle a montré qu'elle était saine et caractérisée par des fonds propres largement positifs, et de ses besoins d'investissement, mais surtout des besoins de financement intercalaires causés par le contrat signé dans l'intervalle avec Ryanair.

Conclusion

(237) L'analyse menée par la Commission montre que la structure financière de BSCA s'appuie sur celle de la Région wallonne, et que, sans la sécurité et les assurances implicites que la Région procure à son entreprise publique (prise en charge de certaines dépenses, abandon de certaines recettes, recapitalisation, etc.) et du fait des aléas commerciaux subsistant dans le plan d'affaires, BSCA ne

se serait jamais engagée vis-à-vis de Ryanair. Bien que menant en théorie des activités d'entreprise dans le secteur aéroportuaire, BSCA n'était pas placée dans la situation d'une entreprise qui doit calculer ses risques et ses décisions d'investissement et n'a pas pris sa décision en fonction de la rentabilité effective qu'elle pouvait raisonnablement en attendre.

(238) La Commission conclut, au vu de ce qui précède, que les avantages octroyés par BSCA à Ryanair sont donc des avantages au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité qui lui permettent d'abaisser les coûts d'exploitation de la compagnie aérienne.

5.1.2. SPÉCIFICITÉ

(239) L'article 87, paragraphe 1, du traité exige qu'une mesure, pour qu'elle puisse être qualifiée d'aide d'État, favorise «certaines entreprises ou certaines productions». Dans le cas d'espèce, la Commission constate que les avantages en cause, qu'il s'agisse de ceux fournis par BSCA ou de ceux fournis par la Région wallonne, n'ont été octroyés qu'à Ryanair.

(240) Ryanair et la Belgique ont fait valoir qu'aucune autre entreprise n'opérait dans des conditions semblables à celles s'appliquant à Ryanair, et qu'il ne pouvait, dès lors, y avoir de discrimination entre Ryanair et une autre compagnie aérienne. La Belgique a également affirmé à plusieurs reprises que les mesures prises à l'égard de Ryanair avaient fait l'objet de mesures de publicité, et qu'elle s'était engagée à offrir des avantages similaires à toute autre compagnie générant un volume de passagers semblable à celui généré par Ryanair.

(241) La Commission relève que ni BSCA, ni la Région wallonne n'ont mis en place de systèmes basés sur des critères objectifs permettant de bannir toute discrimination entre compagnies aériennes installées ou désireuses de s'installer à Charleroi, en fonction, par exemple, du volume de passagers que chaque compagnie est en mesure d'apporter. Elle relève également que les mesures de «publicité» prises par la Région wallonne et BSCA n'avaient rien d'officiel et n'étaient en tout état de cause pas susceptibles de faire naître des droits pour d'autres usagers. Ainsi la réduction de la taxe d'atterrissage ou les garanties d'indemnisation de la Région wallonne n'étaient pas «automatiquement» disponibles pour d'au-

tres usagers. Si l'industrie connaissait ces accords, si la presse s'en est faite l'écho et si la Région wallonne a publié des communiqués, les termes exacts des contrats du contrat entre Ryanair et BSCA étaient couverts par une clause liée à la publicité/confidentialité⁽⁸⁹⁾. Les contrats n'étaient pas forcément disponibles pour les personnes intéressées, comme en témoigne l'ARACH.

- (242) La Commission note que les arguments liés à la publicité et à la non-discrimination ne sont de toute manière pas de nature à remettre en cause le fait objectif que les mesures octroyées n'ont pas été offertes aux autres compagnies de manière transparente et qu'elles ne l'ont été qu'au bénéfice de Ryanair. Elles sont spécifiques au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

5.1.3. RESSOURCES D'ÉTAT

- (243) La Commission renvoie à l'analyse qu'elle a effectuée aux points 97 à 111 de la décision d'ouverture de la procédure en ce qui concerne le transfert de ressources d'État au bénéfice de Ryanair. Cette analyse, notamment celle de l'imputabilité des mesures prises par BSCA à la Région wallonne, n'a pas été remise en cause par les parties intéressées et par la Belgique. Par contre, les autorités belges ont contesté la notion de ressources d'État relativement aux charges aéroportuaires encaissées par BSCA conformément, selon elles, à la jurisprudence précitée PreussenElektra.
- (244) La Commission conteste cette analyse et considère que les conclusions de cet arrêt ne sont pas applicables au cas présent. En effet, comme il a déjà été exposé, la fixation des redevances aéroportuaires d'atterrissage et de stationnement est en Belgique une prérogative publique, déléguée par l'État fédéral aux régions. C'est ainsi que c'est bien la Région wallonne qui, dans son ressort, a fixé par un arrêté les redevances, et a prévu l'affectation de 35 % d'entre elles à un fonds propre à chaque aéroport. Elle a ensuite décidé, selon les dires mêmes des autorités belges, d'envisager le plafonnement de ce fonds lors de l'approbation du plan financier de la Sowaer. La Région wallonne a ensuite elle-même signé un accord avec Ryanair dont la conséquence était de réduire les

ressources de BSCA et celles du fonds environnement. Elle a finalement décidé, lors de la mise en œuvre effective du plafonnement du fonds en avril 2002, d'appliquer un autre régime différencié qui visait à limiter les charges de BSCA jusqu'en 2006 pour les accroître légèrement ensuite. Elle a enfin décidé de remplacer le fonds par la Sowaer et de transférer les ressources dudit fonds restant à verser par BSCA à la même Sowaer.

- (245) Tout ceci montre bien que l'on ne se situe pas ici dans la logique d'un fonds dont l'affectation des ressources serait mécanique et indépendante de l'autorité publique, ce qui avait amené la Cour, dans l'arrêt PreussenElektra, à ne pas conclure à l'existence de ressources d'État. Au contraire, la Commission considère en l'espèce que la Région wallonne a eu la faculté permanente, et en a usé à plusieurs reprises, de définir, d'utiliser et de répartir le produit des redevances aéroportuaires de manière discrétionnaire entre plusieurs intervenants tels que BSCA, le fonds environnement, la Sowaer, voire Ryanair, et d'influer de manière directe sur leurs conditions d'exploitation. Elle considère donc que les redevances aéroportuaires sont bien des ressources d'État.

- (246) La Commission en conclut que les avantages au bénéfice de Ryanair ont été octroyés directement par la Région wallonne sous forme d'un engagement d'indemnisation (impliquant le cas échéant une mobilisation des ressources régionales) et d'une réduction des charges d'atterrissage (impliquant un manque à gagner pour l'État) et, indirectement par la mobilisation des ressources de BSCA. En effet, bien que BSCA soit une entreprise au sens du droit de la concurrence et que ses activités présentent un caractère économique, BSCA est une entreprise publique que la Région wallonne contrôle, sur laquelle elle exerce une influence dominante et ces mesures lui sont imputables au sens de la jurisprudence Stardust Marine précitée. Les points 97 à 111 de la décision d'ouverture de la procédure restent à ce titre pleinement valides à l'issue de cet examen formel.

5.1.4. AFFECTATION DES ÉCHANGES INTRACOMMUNAUTAIRES ET DE LA CONCURRENCE

⁽⁸⁹⁾ Disposition 5.1 du contrat BSCA-Ryanair: «Aucune partie ne fera d'annonce publique ou d'autre communication concernant les matières traitées dans le cadre du présent contrat ou de ses annexes avant que les autres parties aient reçu un projet de la divulgation envisagée ou de la communication à faire et avant que ces parties aient donné leur consentement préalable par écrit, à moins que cette publication ou production de documents soit exigée par la loi ou par une juridiction internationale, communautaire ou fédérale, auquel cas les autres parties seront préalablement informées de la démarche de la juridiction».

- (247) Les parties intéressées et la Belgique n'ont pas contesté l'appréciation de la Commission au point 112 de la décision d'ouverture de la procédure en ce qui concerne l'affectation des échanges entre les États membres, appréciation que la Commission maintient. Par contre, la Belgique et Ryanair ont contesté l'appréciation de la Commission en ce qui concerne l'affectation de la concurrence.

Elles ont en effet soutenu que les mesures n'avaient pas pu avoir d'impact concurrentiel sur le marché pertinent (segment low-cost) et géographique (routes) concerné.

mesures au regard de l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité et de l'article 61 de l'accord EEE.

(248) La Commission rappelle que l'analyse de l'affectation de la concurrence dans le secteur des aides d'État n'est pas celle qui est appliquée lorsque la Commission examine une alliance ou une concentration entre compagnies aériennes ⁽⁹⁰⁾. Étendre la définition du marché pertinent et géographique, qui relève du droit de la concurrence, au secteur des aides reviendrait à ignorer les logiques propres à ces deux domaines distincts du droit économique communautaire.

5.2. BASE JURIDIQUE DE L'APPRÉCIATION

(249) Dans le secteur des aides, l'avantage octroyé sous forme d'une prise en charge par l'État de coûts d'exploitation qui incombent normalement à une compagnie aérienne ne fausse pas seulement la concurrence sur une route ou plusieurs routes et sur un segment de marché déterminé. L'avantage retiré par la compagnie aérienne renforce sa position économique sur l'ensemble de son réseau par rapport aux compagnies concurrentes, qu'il s'agisse de compagnies aériennes dites «traditionnelles», de compagnies dites «low-cost», de compagnies «charter» ou de compagnies régionales. Les vols de Ryanair en 2003 s'opèrent sur plus de 100 routes dans 13 pays et Ryanair entre en concurrence avec de très nombreuses compagnies aériennes, dont le nombre ne se limite pas aux compagnies qui ont présenté des observations dans le cadre de la présente procédure. La Commission rappelle que la fourniture de services de transport aérien est un secteur où s'exerce une vive concurrence en Europe depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien («troisième paquet») le 1^{er} janvier 1993 ⁽⁹¹⁾.

(251) La Commission a expliqué dans sa décision d'ouverture de la procédure qu'elle doutait que des aides puissent être déclarées compatibles sur la base des dérogations prévues par le traité et qu'aucune dérogation ne semblait pouvoir s'appliquer en l'espèce.

(252) Les dispositions de l'article 87, paragraphe 2, du traité ne peuvent trouver matière à application car il ne s'agit ni d'aides à caractère social, ni d'aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ni d'aides octroyées à l'économie de certaines régions d'Allemagne de l'Est.

(253) L'article 87, paragraphe 3, du traité dresse la liste des aides qui peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun.

(254) Les points a) et c) dudit paragraphe permettent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions. La Commission a énoncé dans ses lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ⁽⁹²⁾ les critères devant être remplis pour que des aides puissent être déclarées compatibles. Ces lignes directrices ont pour but de concilier l'objectif de développement régional et le respect de la concurrence en fixant des limites à l'octroi d'aides régionales aux entreprises. Ces limites sont conçues de manière à aider véritablement et durablement au développement des régions, en particulier des plus pauvres, en s'assurant que les aides aux entreprises ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire et proportionné pour assurer ce développement. Les lignes directrices doivent empêcher que, sous couvert de développement régional, les régions ou les États ne se lancent dans une spirale d'aides, dans une «course aux subsides» versés aux entreprises pour les attirer coûte que coûte sur leur territoire aux dépens des entreprises concurrentes. Une concurrence sans limite entre régions dans l'octroi de subsides aux entreprises ne serait pas de nature à promouvoir le développement durable des régions européennes et serait en contradiction avec la politique structurelle de la Communauté.

5.1.5. CONCLUSION

(250) Les critères constitutifs de l'aide d'État étant en l'espèce rassemblés, la Commission conclut que les avantages octroyés à Ryanair par la Région wallonne et par BSCA sont des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Il y a lieu d'examiner la compatibilité de ces

⁽⁹⁰⁾ Voir notamment l'arrêt du Tribunal du 15 juin 2000 dans l'affaire T-298/97, Alzetta Mauro, Recueil p. II-2319, points 80 et 81.

⁽⁹¹⁾ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1), règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8) [règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement et du Conseil] et règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

⁽⁹²⁾ JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

- (255) La Commission ne nie pas que les aides au bénéfice de Ryanair puissent avoir un impact socio-économique régional en Wallonie, comme peut en avoir toute aide octroyée par les pouvoirs publics destinée à encourager l'activité économique d'une entreprise. Cependant, ces aides ne répondent pas à la discipline que s'impose depuis de nombreuses années la Commission.
- (256) Tout d'abord, la plupart des aides octroyées à Ryanair sont des aides au fonctionnement au sens des lignes directrices et non des aides à l'investissement initial en capital fixe ⁽⁹³⁾. Ce type d'aide au fonctionnement est en principe interdit, sauf, à titre exceptionnel et dans des conditions strictes, dans les régions d'Europe les plus pauvres ⁽⁹⁴⁾. Or, si le Hainaut est normalement éligible au soutien transitoire au titre de l'objectif 1, il ne s'agit là que des possibilités de mise en œuvre des financements communautaires tels que les fonds structurels ⁽⁹⁵⁾.
- (257) Dans le cadre des aides d'État, par contre, la ville de Charleroi, dont dépend Gosselies, lieu d'implantation de BSCA, est éligible aux aides régionales au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, lequel ne permet que les aides à l'investissement initial ⁽⁹⁶⁾, ce qui exclut clairement les aides au fonctionnement qui ne sont prévues qu'au titre du seul article 87, paragraphe 3, point a), du traité. De plus, les aides accordées à Ryanair sont des aides individuelles ad hoc, en dehors de tout régime, vis-à-vis desquelles la Commission poursuit normalement une politique de forte limitation ⁽⁹⁷⁾, même si, sur le principe, l'arrêt Hytasa ⁽⁹⁸⁾ de la Cour permettrait d'envisager la compatibilité d'une aide ad hoc au titre des aides régionales. En l'espèce cependant, la Commission exclut la présence d'une finalité purement régionale liée à un investissement; il s'agit d'une aide au développement des activités aériennes. Elle conclut donc que les aides susvisées ne peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun en raison de leur impact sur le développement de certaines régions.
- (258) Les points b) et d) de l'article 87, paragraphe 3, du traité ne sont pas applicables, puisqu'il ne s'agit pas d'aides destinées à la promotion d'un projet important d'intérêt commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ou d'aides destinées à promouvoir la culture ou la conservation du patrimoine.
- (259) La dérogation prévue au de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité relative aux aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques peut trouver matière à application. Il convient en l'espèce de se référer aux règles que s'est fixées la Commission pour l'appréciation des aides d'État à finalité horizontale, en relation avec les lignes directrices dans le secteur de l'aviation. La Commission constate que les aides n'ont pas pour objectif la recherche et le développement ⁽⁹⁹⁾, la protection de l'environnement ⁽¹⁰⁰⁾, le sauvetage et la restructuration d'entreprises ⁽¹⁰¹⁾, les petites et moyennes entreprises ⁽¹⁰²⁾ ou le capital-investissement ⁽¹⁰³⁾.
- (260) Ryanair a estimé que les aides destinées à la formation des pilotes devaient être examinées sur la base du règlement (CE) n° 68/2001 en estimant que ces aides étaient assimilables à de la formation «générale». La Belgique n'a pas évoqué cette base de compatibilité. La Commission constate que la «contribution unique et forfaitaire de 768 000 euros pour participer au recrutement et à l'entraînement des pilotes et des équipages affectés aux nouvelles destinations desservies par l'aéroport» n'a pas été octroyée dans le respect des conditions énoncées par le règlement (CE) n° 68/2001: les coûts pris en charge ne
-
- ⁽⁹³⁾ Les aides au fonctionnement sont définies, dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale comme des aides «destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise» (point 4.15) tandis que des aides à l'investissement initial se rapportent à «un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant (point 4.4)».
- ⁽⁹⁴⁾ Voir point 4.15 et suivant des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.
- ⁽⁹⁵⁾ Décision 1999/502/CE de la Commission du 1^{er} juillet 1999 établissant la liste des régions concernées par l'objectif n° 1 des fonds structurels pour la période de 2000 à 2006 (JO L 194 du 27.7.1999, p. 53).
- ⁽⁹⁶⁾ Voir aide d'État N 799/1999 — Belgique — «Carte des aides régionales pour la Belgique».
- ⁽⁹⁷⁾ Voir lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale: «Une aide individuelle ad hoc accordée à une seule entreprise ou des aides limitées à un seul secteur d'activité peuvent avoir un effet important sur la concurrence sur le marché concerné, tandis que leurs effets sur le développement régional risquent d'être trop limités [...]. Par conséquent les dérogations dont il est question ne seront en principe accordées qu'en faveur de régimes d'aides pluri-sectoriels et ouverts, dans une région donnée, à l'ensemble des secteurs concernés».
- ⁽⁹⁸⁾ Arrêt de la Cour du 14 septembre 1994 dans les affaires jointes C-278, C-279 et C-280/92, Espagne/Commission, Recueil p. I-4103.
- ⁽⁹⁹⁾ Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement (JO C 45 du 17.2.1996, p. 5), modifié (JO C 48 du 13.2.1998, p. 2), et prolongé (JO C 111 du 8.5.2002, p. 3).
- ⁽¹⁰⁰⁾ Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (JO C 37 du 3.2.2001, p. 3).
- ⁽¹⁰¹⁾ Lignes directrices communautaires pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 288 du 9.10.1999, p. 2) ainsi que les lignes directrices dans le secteur de l'aviation.
- ⁽¹⁰²⁾ Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO L 10 du 13.1.2001, p. 33).
- ⁽¹⁰³⁾ Communication de la Commission — Aides d'État et capital-investissement (JO C 235 du 21.8.2001, p. 3).

sont pas limités aux coûts admissibles au sens de l'article 4, paragraphe 7, dudit règlement ⁽¹⁰⁴⁾ puisqu'ils comprennent le recrutement des pilotes; s'agissant d'une contribution forfaitaire et unique, les coûts ne sont ni étayés de pièces justificatives, ni transparents, ni ventilés par poste; l'intensité de l'aide par rapport aux coûts admissibles n'est pas non plus définie. Ces aides ne sont donc pas compatibles sur la base du règlement (CE) n° 68/2001. Elles ne le sont pas non plus sur la base du règlement (CE) n° 2204/2002 de la Commission du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi ⁽¹⁰⁵⁾.

de ces aides pour le développement des aéroports régionaux ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3. ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ DE L'AIDE À LA LUMIÈRE DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 3, POINT C), DU TRAITÉ

5.3.1. RABAIS SUR LES CHARGES AÉROPORTUAIRES ET GARANTIES D'INDEMNISATION, OCTROYÉS PAR LA RÉGION WALLONNE EN CAS DE MODIFICATION DE LEUR NIVEAU OU DES HORAIRES D'OUVERTURE DE L'AÉROPORT

(261) Ryanair a également invoqué le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis ⁽¹⁰⁶⁾ pour les aides de 4000 euros relatives aux équipements de bureaux. La Commission rappelle que ce règlement ne s'applique pas aux aides octroyées aux entreprises du secteur des transports; Ryanair étant une entreprise de transport aérien, cette exemption ne peut lui être accordée.

(263) Plusieurs parties intéressées se sont inquiétées de l'existence de rabais discriminatoires pratiqués sur les charges aéroportuaires. Si, dans le cas de petits aéroports, le montant des taxes aéroportuaires ne doit pas nécessairement refléter l'ensemble des coûts d'utilisation de l'infrastructure de cet aéroport ⁽¹⁰⁹⁾, les charges — y compris les rabais — devraient être établies selon des critères objectifs, de préférence après consultation des compagnies utilisatrices, dans un souci de transparence et d'égalité des usagers et selon des règles dont ils peuvent se prévaloir ⁽¹¹⁰⁾. Les petits aéroports devraient également pouvoir garder la marge de manœuvre nécessaire à l'adaptation des charges comme des horaires d'ouverture vis-à-vis des compagnies aériennes.

(262) La dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité ne peut donc pas jouer sur la base des encadrements à finalité horizontale existants, ou sur la base des lignes directrices dans le secteur de l'aviation telles qu'établies il y a environ 10 ans, en 1994 ⁽¹⁰⁷⁾. La Commission considère toutefois, au vu de l'évolution économique des secteurs aérien et aéroportuaire, déclenchée par l'ouverture complète des marchés de services de transport aérien au niveau européen en 1997, que la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité doit également être envisagée étant donné le rôle

(264) La Commission constate qu'il n'y a pas actuellement de règles communautaires régissant la politique de tarifica-

⁽¹⁰⁴⁾ Ces coûts sont les coûts de personnel des formateurs, les frais de déplacement des formateurs et les participants à la formation, les dépenses courantes (matériaux, fourniture), les amortissements des instruments et des équipements au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet de formation en cause, les coûts des services de conseil concernant l'action de formation, le coût de personnel des participants au projet de formation dans certaines limites.

⁽¹⁰⁵⁾ JO L 337 du 13.12.2002, p. 3. Les aides à la création d'emplois n'entrent pas dans le champ d'application de ce règlement lorsqu'il s'agit d'aides accordées dans le secteur des transports (article 1^{er}). Seules sont couvertes par le règlement dans le secteur des transports les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés et handicapés ou les aides destinées à couvrir le surcoût lié à l'emploi de travailleurs défavorisés. Or, la mesure d'aide visée n'a ni cet objectif, et ne répond pas aux autres critères du règlement.

⁽¹⁰⁶⁾ JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Voir point 115, quatrième tiret, de la décision d'ouverture de la procédure.

⁽¹⁰⁸⁾ La Commission a déjà eu l'occasion par le passé d'appliquer l'article 87, paragraphe 3, point c), directement pour tenir compte de l'évolution économique de certains secteurs, en définissant les conditions applicables à l'octroi des aides dans des décisions individuelles. Voir par exemple la communication de la Commission adressée aux États membres et aux autres intéressés au sujet de l'aide d'État N 376/01 — Italie — Régime d'aides en faveur des installations à câbles (JO C 172 du 18.7.2002, p. 2), points 44-49. De même, l'avocat général Jacobs a rappelé, au point 38 de ses conclusions du 18 septembre 2003 (non encore publiées au Recueil) dans l'affaire C-91/01, Italie/Commission, que «Le pouvoir d'appréciation de la Commission ne peut être limité de manière définitive par l'adoption de tels textes (nota: lignes directrices ou autres "soft law")».

⁽¹⁰⁹⁾ Répercuter l'ensemble des coûts des petits aéroports sur le niveau des taxes revient à imposer une charge souvent très lourde sur un très petit nombre d'usagers. Cela les dissuaderait de s'installer sur les aéroports secondaires. La proposition de la Commission précitée sur les redevances aéroportuaires, qui suggérerait que les redevances reflètent les coûts réels de l'activité aéroportuaire, tenait également compte de la spécificité des petits aéroports, qui ne peuvent se passer d'aides publiques (voir point 32). Par ailleurs, la Commission note qu'il existe en Europe des États membres qui procèdent à des systèmes de péréquation financière entre aéroports, les plus gros aéroports subvenant souvent aux plus petits. Exiger que les redevances des petits aéroports reflètent l'entièreté de leurs coûts perturberait inutilement leur mode d'organisation.

⁽¹¹⁰⁾ Sur la problématique des taxes aéroportuaires en Europe, voir par exemple, «Airport charges in Europe» — Airport Council International Europe — 8.5.2003

tion des droits aéroportuares. Les États membres sont donc libres de décider de leur niveau par la définition d'un tarif public adapté aux circonstances du cas d'espèce, ce que la Région wallonne aurait pu faire, ou peut encore faire pour l'avenir. Ils ne peuvent cependant établir de pratique discriminatoire, qu'elle soit directe ou indirecte, par exemple par la sélection des appareils utilisés. Ils ne peuvent pas non plus déroger à des règles claires qu'ils ont eux-mêmes fixées à l'avance.

(265) La Commission rappelle qu'elle ne s'est pas opposée à ce que des réductions soient octroyées aux compagnies aériennes pour l'incitation au lancement de nouvelles lignes ou le renforcement de fréquences afin de stimuler la croissance du nombre de passagers, dans certaines conditions. Dans sa décision «Manchester», elle avait décidé que des rabais de durée limitée disponibles et octroyés sans opérer de discrimination entre les usagers d'un aéroport ne relevaient pas du champ d'application de l'article 87 du traité car ils ne provoquaient pas de distorsions de concurrence. Elle avait expliqué à cette occasion qu'un rabais ou un système de rabais accordant un traitement préférentiel à une entreprise spécifique étaient susceptibles de relever du champ d'application de l'article 87 du traité et constituaient donc des aides.

(266) Comme elle l'a déjà signalé, la Commission estime que, sur la base des règles établies dans le cas Manchester, la Région wallonne a eu la possibilité d'octroyer des rabais à Ryanair à condition qu'ils le soient sans opérer de discrimination et de manière limitée dans le temps. La Belgique n'a pas fait usage de cette possibilité, pourtant prévue dans le décret de la Région wallonne réglementant ces charges, et a choisi de verser des aides à une seule compagnie, donc de manière discriminatoire et non transparente, et pour une durée de 15 ans, laquelle ne constitue pas une durée limitée telle qu'envisagée par la décision Manchester. Le versement de telles aides au seul bénéfice de Ryanair, et en contradiction avec la base légale nationale, n'était ni nécessaire, ni proportionné à l'objectif de développement aéroportuaire recherché alors même qu'il existait d'autres moyens légaux. Dans ces conditions, la Commission considère que les rabais déjà octroyés à Ryanair sur les charges aéroportuaires, tout comme les garanties futures d'indemnisation de la Région wallonne, ne sont pas susceptibles d'être considérés comme des aides compatibles avec le marché commun.

5.3.2. RABAIS SUR LES TARIFS D'ASSISTANCE EN ESCALE ACCORDÉS PAR BSCA

(267) Les activités d'assistance en escale constituent une activité commerciale, qui est, dans certains aéroports,

ouverte à la concurrence en vertu de la directive 96/67/CE. Ainsi que la Commission l'a souligné dans sa décision d'ouvrir la procédure, les rabais sur les charges d'assistance consentis à une compagnie aérienne par un gestionnaire d'aéroport ne sont pas choquants ⁽¹¹¹⁾. Toutefois, ils peuvent l'être lorsque l'entreprise prestataire opère à perte de manière durable et que ces pertes sont potentiellement couvertes par des fonds publics que le gestionnaire touche, par exemple, en sa qualité d'autorité aéroportuaire ou de prestataire d'un service d'intérêt économique général ⁽¹¹²⁾. Pour BSCA, les prestations reçues au titre de la compensation des coûts d'entretien-incendie peuvent, par exemple, tomber dans cette catégorie.

(268) Lorsqu'un aéroport preste à perte de tels services à une compagnie aérienne, il doit être en mesure de prouver que ces pertes sont justifiées et compensées par les revenus attendus au titre d'autres activités commerciales. Ces pertes ne doivent en aucun cas être compensées par les revenus que l'aéroport touche en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général. Cela suppose que les missions incombant à un aéroport en tant qu'autorité aéroportuaire, gestionnaire d'un service d'intérêt économique général ou prestataire de services commerciaux soient bien définies, tout comme les flux financiers qui s'y rattachent.

(269) S'agissant de l'aéroport de Charleroi, le tarif spécifique accordé à Ryanair pour les services d'assistance en escale n'est nullement soutenu par une analyse claire des coûts qu'ils engendrent pour BSCA. Au contraire les éléments partiels issus de l'analyse du plan d'affaires semblent indiquer que l'activité d'assistance ne couvre pas ses coûts.

⁽¹¹¹⁾ Point 85 de la décision d'ouverture de la procédure: «En ce qui concerne les charges d'assistance en escale, la Commission conçoit que des économies d'échelle puissent être opérées dès lors qu'un usager de l'aéroport fait appel de manière significative aux services d'assistance d'une entreprise. Il n'est en effet pas choquant que le tarif appliqué à certaines compagnies soit moindre que le tarif général dans la mesure où le service demandé par ces compagnies serait moindre que pour d'autres clients».

⁽¹¹²⁾ La directive 96/67/CE a expressément envisagé le risque de subventions croisées, en exigeant une séparation comptable entre les activités d'assistance en escale et les autres activités aéroportuaires. Son article 4 stipule que:

«1. L'entité gestionnaire d'un aéroport, l'usager ou le prestataire de services qui fournissent des services d'assistance en escale doivent opérer une stricte séparation comptable selon les pratiques commerciales en vigueur, entre les activités liées à la fourniture de ces services et leurs autres activités.

2. La réalité de cette séparation comptable doit être contrôlée par un vérificateur indépendant désigné par l'État membre.

Celui-ci vérifie également l'absence du flux financiers entre l'activité de l'entité gestionnaire en tant qu'autorité aéroportuaire et son activité d'assistance en escale.»

- (270) La comparaison du coût salarial «handling-ticketing» et des revenus de l'assistance en escale tels que présentés dans le plan d'affaires permet d'obtenir une marge approximative sur l'assistance. Elle est certes grossière car elle n'intègre pas les autres coûts d'assistance, hors personnel (consommables, prestations, entretien des équipements, etc.); elle prend par contre en compte les effectifs affectés à l'enregistrement et à l'accueil des passagers. La comparaison permet néanmoins d'établir que cette marge est négative jusqu'à 2006 inclus (entre -650 000 et -1 370 000 euros selon les années) avec un coût salarial par passager se réduisant de 4,42 à 2,73 euros, toujours largement supérieur au montant de 1 euro puis 1,13 euro facturé à Ryanair.
- (271) Ce n'est qu'à partir de 2007 que l'activité serait en profit grâce à environ 50 000 passagers supplémentaires chaque année (soit 300 000 en 2010) provenant de compagnies régulières et pour lesquelles l'assistance sera facturée environ 14 euros par passager en moyenne. Ainsi, en 2010, selon le plan d'affaires, les 1 150 000 passagers low-cost génèreraient un total de 1,5 million d'euros de revenus d'assistance et les seuls 300 000 passagers réguliers 4,5 millions d'euros de revenu.
- (272) Sans cette contribution supplémentaire attendue des compagnies régulières, intégrée dans le plan d'affaires et débutant à 100 000 euros dès 2003, pour atteindre environ 1 700 000 euros en 2007 et près de 4 millions d'euros en 2010, la marge ainsi calculée pour l'assistance en escale resterait toujours négative. Il est permis de se demander si une compagnie régulière accepterait de payer à Charleroi un prix comparable à celui qu'elle aurait sur un aéroport majeur, tout en sachant, au surplus, qu'elle paie 12 fois plus qu'une autre compagnie présente sur le site. Selon la Belgique, il s'agirait surtout de compagnies desservant l'Afrique, pour lesquelles le volume de bagages à traiter et donc la charge des services d'assistance sont très élevés.
- (273) De la même façon, des informations en possession de la Commission l'amènent à estimer que l'assistance en escale, hors ravitaillement en carburant, d'un Boeing 737, sur la base d'une vingtaine de rotations quotidiennes et pour 100 à 200 places, tous éléments cohérents avec la desserte de Charleroi par Ryanair, s'élèverait de 800 à 1 200 euros par avion sur un aéroport régional, chiffre déjà inférieur d'au moins 20 % à celui d'un aéroport de taille plus importante. Ceci amènerait un coût par passager de 6 à 8 euros, ce qui est d'ailleurs conforme à la pratique de BSCA pour d'autres compagnies. Il existe donc une présomption très claire d'un dumping caractérisé de BSCA en ce qui concerne la prestation d'assistance en escale prise isolément.
- (274) L'activité de l'assistance en escale est de surcroît fortement ouverte à la concurrence dans les principaux aéroports et celui de Charleroi devrait, si son succès persiste, suivre rapidement, dès deux millions de passagers traités — hypothèse du plan d'affaires dès 2006-2007 — la voie prescrite par la réglementation communautaire. À ce titre, la Commission rappelle que la directive 96/67/CE vise à garantir une concurrence effective et loyale ⁽¹¹³⁾ et que les règles édictées pour le bon fonctionnement des infrastructures aéroportuaires doivent respecter les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination ⁽¹¹⁴⁾. Saisie d'une question préjudicielle, la Cour a estimé dans son arrêt du 16 octobre 2003 ⁽¹¹⁵⁾ que s'agissant de la rémunération perçue en contrepartie de l'accès aux installations aéroportuaires, la directive 96/67/CE ne s'oppose pas à ce que «... ladite rémunération soit fixée de telle manière que l'entité gestionnaire de l'aéroport puisse non seulement couvrir les coûts liés à la mise à disposition des installations aéroportuaires et à leur entretien mais aussi réaliser une marge bénéficiaire». Les autorités belges ont elles-mêmes confirmé le 19 décembre 2003 que le seuil de deux millions de passagers devrait être atteint fin 2004 ou dans le courant de l'année 2005. Ceci impliquera, en particulier du fait de l'article 4 de la directive 96/67/CE, une stricte séparation comptable visant à garantir la non-compensation de cette activité concurrentielle par toute autre activité de l'aéroport. Une fois ce seuil atteint, il sera possible à un ou plusieurs opérateurs indépendants de proposer leurs services et il est évident que le tarif actuel, de l'ordre d'un euro par passager, et ce sur une période de 15 ans, rendrait l'ouverture effective à la concurrence irréalisable.
- (275) Dans l'intervalle, c'est-à-dire avant d'avoir atteint ce seuil de deux millions de passagers, l'aéroport peut bien sûr compenser ses diverses sources de profits et de pertes entre activités purement commerciales; ceci serait par exemple le cas entre un déficit sur l'activité de «handling» et un excédent sur celle liée au parking des voitures des passagers. Cette compensation entre activités commerciales ne sera plus possible dès que le seuil de deux millions de passagers prévu par la directive 96/67/CE aura été atteint; elle est d'ores et déjà exclue entre activités commerciales et activités économiques d'intérêt général. La Commission tient également à rappeler que son action en vue d'obtenir une mise en place effective de la libéralisation de l'assistance en escale est constante ⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹³⁾ Considérant 16 de la directive 96/67/CE.

⁽¹¹⁴⁾ Considérant 25 de la directive 96/67/CE.

⁽¹¹⁵⁾ Arrêt de la Cour du 16 octobre 2003 dans l'affaire C-363/01, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH/Deutsche Lufthansa AG (non encore publié au Recueil).

⁽¹¹⁶⁾ À ce titre, la Commission signale les saisines de la Cour de justice qu'elle a exécutées contre l'Allemagne et l'Italie, respectivement les 12 septembre 2003 et 19 décembre 2002, au motif que ces États membres avaient transposé de manière non conforme la directive 96/67/CE, d'où des effets directs entravant l'arrivée de nouveaux opérateurs sur les aéroports principaux dans ces pays.

- (276) Les missions incombant à BSCA en tant qu'autorité aéroportuaire, gestionnaire d'un service d'intérêt économique général ou prestataire de services commerciaux, n'ont pas clairement été distinguées à Charleroi, pas plus que les flux financiers se rattachant à ces missions. Dans ces circonstances, il est impossible d'exclure des subventions croisées entre le financement des services d'assistance en escale et les financements au titre d'autres activités non commerciales et donc la présence d'aide à ce titre.
- (277) Il ne paraît donc pas y avoir ici, bien au contraire, la nécessité d'une intervention financière publique en la matière. La récente libéralisation du secteur de l'assistance et la nécessité de permettre sa mise en œuvre efficace font que, lorsque des rabais sur les services d'assistance en escale sont ainsi réputés constituer une aide d'État au bénéfice d'une compagnie aérienne, la Commission estime que ces aides ne sont pas susceptibles d'être déclarées compatibles avec le marché commun. Elles ne paraissent en effet, à ce titre, ni nécessaires, ni incitatives pour le développement d'une structure aéroportuaire dans un cadre libéralisé.

5.3.3. AUTRES DOTATIONS DESTINÉES À LA PROMOTION DE SERVICES AÉRIENS AU DÉPART D'AÉROPORTS RÉGIONAUX

- (278) Les aides qui permettent de développer et d'assurer une meilleure exploitation des infrastructures aéroportuaires régionales qui sont actuellement sous-utilisées et représentent un coût pour la collectivité peuvent présenter un intérêt communautaire certain et s'inscrire dans les objectifs de la politique commune des transports.
- (279) Les aides opérationnelles destinées à aider au lancement de nouvelles lignes aériennes ou au renforcement de certaines fréquences peuvent être un outil nécessaire au développement de petits aéroports régionaux. Celles-ci peuvent effectivement convaincre les entreprises intéressées de prendre le risque d'investir dans de nouvelles routes. Toutefois, afin de déclarer de telles aides compatibles sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, il convient de déterminer si ces aides sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif recherché et si elles n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (280) Les aides au fonctionnement sont rarement susceptibles d'être déclarées compatibles avec le marché commun dans la mesure où elles faussent habituellement les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées sans pour autant être capables, par leur nature même, d'atteindre un des buts fixés par les dispositions dérogatoires du traité. En effet, en n'impliquant aucune modification technique ou structurelle de l'entreprise et en ne favorisant que son développement commercial, elles ne lui permettent que d'offrir à ses clients des conditions artificiellement favorables et d'augmenter sa marge bénéficiaire sans aucune justification.
- (281) Ce principe souffre cependant certaines exceptions et la Commission a, par le passé, déclaré ce type d'aides compatibles, moyennant le respect de certaines conditions. Des aides opérationnelles ont par exemple été approuvées par la Commission dans le domaine maritime, pour le lancement de lignes à courte distance entre deux ou plusieurs ports français ou entre des ports français et communautaires ⁽¹¹⁷⁾. Un régime français visait à pallier les difficultés financières inhérentes au lancement de nouvelles lignes en octroyant des aides dégressives d'une durée maximale de trois ans, plafonnées à 30 % des dépenses opérationnelles éligibles et plafonnées en valeur absolue. Après avoir ouvert la procédure formelle d'examen, la Commission l'a déclaré compatible sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, en estimant que le développement du transport maritime à courte distance s'inscrit dans les objectifs de la politique communautaire des transports: «Dans sa communication sur le développement du transport maritime à courte distance, la Commission souligne le rôle de ce mode de transport pour favoriser une mobilité durable et sûre, renforcer la cohésion au sein de l'Union européenne et améliorer l'efficacité du transport dans une approche intermodale. Elle reconnaît que la promotion du transport maritime à courte distance doit être faite à tous les niveaux, tant communautaire que national ou régional.»
- (282) Il importe donc en l'espèce de vérifier si les critères permettant la compatibilité éventuelle de ces aides, autres que les rabais sur les taxes aéroportuaires et les tarifs d'assistance en escale, peuvent être réunis.

5.3.3.1. Objectif de la mesure et présence d'un intérêt communautaire

- (283) La première condition à l'octroi d'une aide est que celle-ci remplisse son but, c'est-à-dire qu'elle s'inscrive dans une politique de développement aéroportuaire cohérente et caractérisée par une volonté affichée de développer la rentabilité d'infrastructures qui ne le sont pas toujours.

⁽¹¹⁷⁾ Décision 2002/610/CE de la Commission du 30 janvier 2002 concernant le régime d'aide que la France envisage de mettre à exécution en faveur du lancement lignes de transport maritime à courte distance. (JO L 196 du 25.7.2002, p. 31).

- (284) La promotion du développement régional, du tourisme, de l'économie locale ou de l'image de la région sera ainsi la conséquence de cette politique cohérente destinée au premier chef à développer de manière durable l'activité aéroportuaire.
- (285) Alors que les aides d'État aux grandes plates-formes aéroportuaires, voire aux aéroports de taille moyenne, ne se justifient que difficilement et exceptionnellement, des aides peuvent par contre s'avérer nécessaires pour les aéroports de petite taille. Sans aide publique, les petits aéroports, qui n'ont pas atteint le seuil de rentabilité, ne pourraient survivre. Pour continuer à ouvrir leurs portes, ils ont besoin de financements publics et cette nécessité a été reconnue par la Commission, notamment dans sa proposition relative aux redevances aéroportuaires ⁽¹¹⁸⁾: «Le bon fonctionnement de la plupart de ces petits aéroports, qui jouent un rôle primordial dans la cohésion économique et sociale de l'Union, nécessite un soutien important et régulier de la part de l'État, des collectivités locales ou un soutien financier dans certains cas des plus grands aéroports (...)».
- (286) Il n'existe pas à l'heure actuelle de définitions de ce que sont les grands aéroports, les aéroports de taille moyenne et les petits aéroports. Cinq catégories regroupant les aéroports européens ont été proposées par le Comité des régions dans son avis de prospective du 2 juillet 2003 sur les capacités aéroportuaires régionales ⁽¹¹⁹⁾:
- la catégorie A représente les grands nœuds aéroportuaires (plus de 25 millions de passagers, quatre aéroports), soit environ 30 % de la circulation aérienne en Europe;
 - la catégorie B représente les aéroports nationaux (de 10 à 25 millions de passagers, 16 aéroports), soit environ 35 % de la circulation aérienne en Europe;
 - la catégorie C est constituée de 15 aéroports (de 5 à 10 millions de passagers) soit environ 14 % de la circulation aérienne en Europe;
 - la catégorie D est constituée de 57 aéroports (de 1 à 5 millions de passagers), soit environ 17 % de la circulation aérienne en Europe;
 - la catégorie E est constituée de 67 aéroports (de 200 000 à 1 million de passagers), soit environ 4 % de la circulation aérienne en Europe.
- Selon le Comité des régions, les aéroports régionaux correspondent généralement aux catégories D et E, mais certains aéroports de la catégorie C peuvent également être considérés comme des aéroports régionaux.
- (287) Les aéroports régionaux pourraient également représenter une solution à un problème de la politique des transports: celui de la saturation des capacités aéroportuaires majeures.
- (288) La Commission a affirmé dans son «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» ⁽¹²⁰⁾ que «face à la croissance du trafic aérien, il faut repenser l'exploitation des aéroports afin d'optimiser l'utilisation des capacités existantes».
- (289) Le développement des aéroports régionaux est d'autant plus intéressant que, comme l'explique la Commission: «la structure actuelle de transport aérien conduit les compagnies à concentrer leurs activités sur de grands aéroports qu'elles développent comme plaques tournantes pour leurs activités intracommunautaires et internationales. La congestion se concentre sur les grands hubs aéroportuaires avec des conséquences en termes de nuisances et de gestion du trafic aérien. Or, si la congestion dans le ciel fait déjà l'objet d'un plan d'action concret, la congestion au sol ne reçoit encore ni l'attention ni l'engagement nécessaire. Pourtant, près de la moitié des cinquante aéroports européens ont atteint ou sont près d'atteindre la saturation de leur capacité au sol».
- (290) L'avis du Comité des régions, précité au considérant 286 et élaboré à la demande de la Commission aux fins de l'élaboration d'une politique sur les capacités aéroportuaires en Europe, explique:
- «Alors que les aéroports régionaux se caractérisent par un excédent de capacités en termes de surface de terminaux et d'utilisation des pistes, les plates-formes aéroportuaires et les aéroports nationaux souffrent souvent d'un manque de capacité d'expansion. Toutefois, aussi longtemps que les grandes compagnies aériennes s'en tiennent à leur stratégie de plates-formes continentales ("moyeu et rayons"), ce paradoxe apparent ne pourra pas trouver de solution. Il existe des éléments indiquant que certaines compagnies aériennes examinent maintenant le rôle complémentaire de la circulation "point-à-point".
- Il existe dans les aéroports régionaux un potentiel de développement de la circulation "point-à-point". Nous avons pu le constater récemment en ce qui concerne les compagnies de transport aérien pratiquant des bas tarifs, mais ce segment n'est pas le seul qui puisse bénéficier des routes en question. Il conviendrait que les régions et les compagnies aériennes coopèrent pour réaliser l'équilibre entre "point-à-point" et des plates-formes continentales: il s'agit de déterminer quels sont les flux de circulation qui pourraient prendre leur départ dans l'aéroport régional sans transiter par une plate-forme aéroportuaire.»

⁽¹¹⁸⁾ COM(97) 154 final précité.⁽¹¹⁹⁾ CdR 393/2002 fin.⁽¹²⁰⁾ COM(2001) 370 final.

- (291) Si des aides publiques à certains petits aéroports sous forme d'aides à la construction d'infrastructure ou d'aides opérationnelles sont souvent nécessaires à leur survie, le développement aéroportuaire durable passe évidemment par le développement du trafic aérien et l'accroissement des volumes de passagers. Comme cela a été mentionné dans les commentaires des parties intéressées, des aéroports de petites tailles ne disposent généralement pas des volumes de passagers qui leur sont nécessaires pour atteindre la taille critique et le seuil de rentabilité. C'est uniquement après avoir atteint une taille critique qu'ils pourront se comporter comme de véritables entreprises commerciales en limitant le recours aux fonds publics.
- (292) Il n'existe pas de chiffres absolus en ce qui concerne le seuil de rentabilité. Le Comité des régions l'évalue à un million et demi de passagers par an, tandis que l'étude précitée de l'université de Cranfield, qui avance parfois le chiffre de 500 000 passagers par an, voire d'un million, montre qu'il existe des variations en fonction des pays et de la façon dont sont organisés les aéroports ⁽¹²¹⁾.
- (293) Atteindre cette taille critique et le seuil de rentabilité relève de la gageure pour les petits aéroports dans la mesure où les compagnies traditionnelles, low-cost ou charter, ne sont pas décidées à s'y installer, comme le montre clairement l'expérience de BSCA. Les compagnies traditionnelles préfèrent les hubs bien rôdés, bien situés, qui permettent des connexions rapides, où les consommateurs ont leurs habitudes et où elles disposent de créneaux horaires à ne pas perdre. Tout comme les compagnies traditionnelles, qui se rabattent généralement sur les plates-formes connues, les compagnies low-cost ne sont pas toujours prêtes, sans incitations à cette fin, à prendre le risque d'ouvrir des routes au départ d'aéroports inconnus et non testés.
- (294) D'une certaine manière, les aéroports régionaux européens souffrent des politiques aéroportuaires et aériennes conduites depuis des années qui ont concentré le trafic sur les grandes métropoles nationales. Il ne leur est pas aisé de se développer face à la force d'attraction que représentent les aéroports centraux qui, outre leur «catchment area» et leur situation géographique, ont bénéficié d'années d'investissement dans les infrastructures et de l'installation des compagnies nationales. Certains aéroports peuvent compter tirer leur épingle du jeu lorsque des volumes de passagers sont apportés par les compagnies aériennes qui remplissent des obligations de service public ⁽¹²²⁾ ou lorsque des régimes d'aides à caractère social sont mis en place par les pouvoirs publics nationaux.
- (295) Les aéroports, notamment les aéroports régionaux, ont un rôle et un impact économique et social important en Europe, comme le soulignait une étude de 1998 de l'organisation ACI-Europe intitulée «Emploi et prospérité en Europe» ⁽¹²³⁾. La Communauté encourage d'ores et déjà le développement des aéroports, notamment régionaux, en accordant des financements pour le développement d'infrastructures aéroportuaires au titre de la politique régionale européenne, et en s'appuyant sur les prêts de la Banque européenne d'investissement.
- (296) Afin que les infrastructures concernées soient effectivement utilisées, et donc que l'effort budgétaire public souvent consenti à ce titre soit payé de retour, le versement d'aides aux compagnies aériennes par des aéroports publics régionaux peut être, sous certaines conditions, un moyen nécessaire pour attirer les volumes de passagers qui leur permettront ensuite d'atteindre le seuil de rentabilité et de se passer des deniers publics pour survivre.
- (297) Dans la présente affaire, les aides s'inscrivent dans le cadre du développement des activités aéroportuaires de Charleroi et d'un projet connu et cohérent. À cet égard, la Commission constate que les autorités wallonnes ont poursuivi depuis la fin des années 1980 une politique aéroportuaire cohérente, qui passe notamment par la spécialisation des aéroports placés sous sa responsabilité, le développement des infrastructures aéroportuaires et la recherche d'usagers susceptibles d'apporter les volumes de passagers nécessaires à un développement durable. L'aéroport de Charleroi appartenait, il y a quelques années, à la catégorie «E» des aéroports régionaux européens, telle que définie par le Comité des régions (200 000 à 1 million de passagers). Il appartient désormais à la catégorie supérieure et connaît une des croissances «passagers» parmi les plus importantes en Europe. BSCA a adopté une stratégie «de niche» qui ne vise pas à offrir les mêmes services que ceux offerts par l'aéroport de Bruxelles-National, mais à se spécialiser sur des créneaux bien définis et sur une offre de services «basiques».

5.3.3.2. Nécessité de l'aide

- (298) Les conditions des échanges pourraient être altérées par ce type d'aides à deux niveaux distincts. Le premier

⁽¹²¹⁾ Pages 5.33 et 6.11 du rapport précité.

⁽¹²²⁾ Voir p. 5-27 de l'étude précitée de l'université de Cranfield qui estime: «To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services».

⁽¹²³⁾ Alors que les aéroports créent directement 1 100 emplois pour chaque million de passagers traité en une année, l'impact total (comprenant les emplois indirects et induits) est évalué à environ 2 200 emplois, soit le double. Ce sont des moteurs économiques, des «catalyseurs stratégiques» qui jouent un rôle d'aimant pour une large gamme d'autres activités économiques.

niveau correspond à l'affectation des échanges sur le marché des services de transport aérien. Les aides versées à une compagnie aérienne créent des distorsions dans le ciel européen, que ces compagnies opèrent au départ des mêmes aéroports ou non, dans la mesure où elles abaissent leurs coûts d'exploitation.

- (299) Le second niveau correspond à une distorsion des échanges au niveau du marché des services aéroportuaires. Les aides pourraient provoquer indirectement des distorsions entre aéroports centraux et aéroports régionaux. Les subventions pourraient inciter une compagnie à se «délocaliser» d'un aéroport à un autre et à transférer une ligne d'un aéroport central à un aéroport secondaire. Cette «délocalisation» est cependant peu probable dans la mesure où le coût d'un tel transfert est potentiellement très lourd et risqué financièrement pour une compagnie aérienne. De plus, les compagnies sont sensibles au type de services aéroportuaires offerts, qui correspondent à des stratégies commerciales définies: les aéroports centraux et les aéroports secondaires n'offrent pas le même type de services aéroportuaires aux compagnies aériennes, les uns offrant une gamme complète de services («full-services»), tandis que l'offre des seconds est généralement plus rudimentaire.
- (300) L'ouverture d'une ligne au départ d'un aéroport régional pourrait attirer des passagers qui s'orientaient au départ vers un aéroport central. Un détournement du trafic peut s'ensuivre, et par là même un détournement des recettes liées à l'activité aéroportuaire. Toutefois, ce type de distorsions doit être relativisé. Les aéroports secondaires présentent des inconvénients pour les passagers par rapport aux aéroports centraux (éloignement des métropoles; problème de connexions reliant ces métropoles aux aéroports secondaires; absence de connexions au niveau des lignes aériennes), et ils ne sont donc pas automatiquement «drainés» vers les aéroports secondaires. De plus, il semble que l'installation d'une compagnie aérienne sur un aéroport secondaire n'entraîne pas forcément de détournement du trafic passager de l'aéroport central vers l'aéroport secondaire. Il semble qu'au contraire, elle puisse être un facteur de stimulation du marché pour les deux aéroports. À cet égard, l'entrée de Ryanair sur la route Charleroi/Bruxelles-Dublin en 1997 est instructive. Le trafic régulier total, c'est-à-dire au départ de Bruxelles-National et de Charleroi à destination de Dublin, a doublé très rapidement pour continuer à croître durablement pendant sept ans. Selon les chiffres fournis par Ryanair, les compagnies traditionnelles opérant au départ de l'aéroport central (Aer Lingus et Sabena, jusqu'en 2001) n'ont pas perdu de passagers suite à l'arrivée de Ryanair: elles ont réduit leurs prix sous l'effet de la pression concurrentielle de la compagnie irlandaise, ce qui a stimulé le marché et créé une demande additionnelle de services de transport.
- (301) Des distorsions sur le marché des services aéroportuaires peuvent apparaître entre aéroports régionaux, et ce type de distorsions est beaucoup plus critique. Le nombre d'aéroports de petite taille cherchant à se développer est important en Europe, alors que le nombre de compagnies aériennes actuellement prêtes à prendre le risque d'ouvrir de nouvelles lignes est relativement réduit. Les compagnies aériennes concernées se trouvent donc dans une position favorable par rapport aux aéroports régionaux et peuvent facilement les placer en situation de concurrence. Ryanair fait jouer la concurrence entre aéroports voisins de quelques kilomètres comme elle l'a fait en France où elle a joué sur les possibles rivalités des aéroports de Pau et de Tarbes, distants d'une trentaine de kilomètres. Elle peut également le faire entre aéroports situés dans des États membres distincts.
- (302) Les aéroports régionaux ne sont pas toujours gérés comme des entreprises, mais comme des infrastructures publiques remplissant des fonctions liées à la politique des transports, à l'aménagement du territoire ou au développement local. Il n'est pas rare que les pouvoirs publics locaux acceptent de verser des aides, qui transitent par exemple par le biais d'une société gestionnaire d'aéroport. Les fonds publics peuvent alors être mis à la disposition de compagnies pour d'autres motifs que le développement aéroportuaire durable, par exemple pour développer l'activité régionale, améliorer le tourisme ou l'image d'une région. Ces subventions pourraient, si elles ne sont pas encadrées, atteindre des proportions déraisonnables et ne pas soutenir forcément l'objectif recherché, c'est-à-dire le développement des aéroports régionaux de manière durable.
- (303) La seconde condition est que les aides versées aux compagnies aériennes ne s'appliquent donc qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences provoquant un accroissement du volume net de passagers au départ de l'aéroport régional, de manière à prendre en charge une partie du risque que la compagnie supporte.
- (304) En principe, les aides ne doivent pas être versées lorsque la route est d'ores et déjà exploitée: la prise de risque par la compagnie est moindre, voire nulle, et la nécessité d'une aide ne se justifie pas. Ainsi lorsqu'une compagnie opère déjà une route au départ d'un aéroport, elle ne pourra pas se prévaloir d'un soutien public.
- (305) Les aides ne doivent également pas être versées à une compagnie aérienne pour une nouvelle ligne qu'elle viendrait à exploiter en substitution et suite à l'abandon d'une ancienne ligne qui aurait déjà bénéficié des aides au démarrage; en effet, l'aéroport n'aurait pas, à ce titre et toutes choses égales par ailleurs, d'effet net positif quant au nombre de passagers accueillis sur son site. Par contre, la simple substitution, pendant la période faisant l'objet de l'aide, d'une ligne par une autre ligne, toujours

au départ de Charleroi, et devant générer pour l'aéroport un nombre au moins équivalent de passagers, ne remet pas en cause la poursuite du versement de l'aide pour la période complète.

(306) Pour l'avenir, les aides ne pourront pas non plus être accordées pour une ligne que la compagnie Ryanair viendrait à assurer en remplacement d'une autre ligne qu'elle desservait auparavant à partir d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population. La Commission estime en effet essentiel que les aides au démarrage ne créent pas de surenchère à la subvention, par exemple par le biais de telles délocalisations de lignes une fois l'aide maximale accordée. Une telle pratique serait en effet contraire à l'objectif même des aides au démarrage, qui est un développement de l'aéroport concerné conforme à l'intérêt commun.

(307) Les aides ne doivent pas non plus être destinées à aider un nouvel entrant à ouvrir des liaisons déjà ouvertes et à se lancer dans une concurrence frontale avec un opérateur existant qui exploite déjà cette route au départ de l'aéroport. Le nouvel arrivant devra compter sur ses seules forces pour affronter un opérateur existant, et non sur des aides publiques.

(308) En l'espèce, les aides versées à Ryanair l'ont été en contrepartie du risque pris par la compagnie de baser jusqu'à quatre avions opérant au moins trois rotations par jour pendant une durée de 15 ans, ce qui représente un engagement minimal d'opérer 12 nouvelles routes ou fréquences au départ de Charleroi. Les lignes ouvertes depuis la signature des accords avec BSCA en 2001 sont Londres, Milan, Liverpool, Rome, Carcassonne, Barcelone/Girona, Venise, Pise, Shannon, Glasgow. Aucun transporteur n'exploitant les lignes précitées au départ de Charleroi, les aides wallonnes n'ont pas servi à développer une concurrence frontale avec un opérateur existant au départ de Gosselies.

(309) La Commission note également que la compagnie Ryanair n'a pas, dans l'intervalle, fermé d'autres lignes qu'elle opérait au départ de Charleroi; une telle éventualité, si elle se produisait, devrait être prise en compte par les autorités belges dans le calcul du plafond d'une aide pouvant éventuellement être allouée.

(310) Par contre, la nécessité n'est nullement démontrée en ce qui concerne la ligne Charleroi-Dublin: cette ligne était une ligne déjà existante depuis près de quatre ans au

moment de la signature des accords de 2001. Sa viabilité économique était déjà démontrée: des aides opérationnelles versées pour l'exploitation de cette ligne ne s'avéraient donc pas nécessaires.

5.3.3.3. *Caractère incitatif de l'aide*

(311) Une aide doit avoir un effet incitatif: elle doit permettre à une entreprise de développer une activité qu'elle n'aurait pas entrepris sans soutien public. Mais cette activité doit s'avérer rentable à terme sans aide. C'est pourquoi les aides destinées au lancement de nouvelles liaisons ou au renforcement de fréquences doivent être limitées dans le temps. L'aide sert au lancement d'une nouvelle route, mais elle ne peut pas maintenir cette route artificiellement: les routes doivent être viables économiquement. Il est également possible d'exiger que ces aides soient dégressives dans le temps afin de renforcer l'effet incitatif de l'aide. Les aides dégressives permettent d'aider un transporteur au moment du démarrage d'une ligne puis de l'inciter à ne compter que sur ses propres forces par la suite. La dégressivité pourrait également être fonction de la taille de l'aéroport afin de réserver une intensité plus importante de l'aide pour les développements initiaux des aéroports des plus petites catégories et de diminuer ce niveau lorsque leur notoriété et donc leur force d'attraction auront crû.

(312) Les aides «marketing» sont versées pour la durée contractuelle de 15 ans à hauteur de 4 euros par passager et de manière non dégressive durant toute la durée du contrat, Elles ne présentent donc actuellement pas de caractère incitatif pour le démarrage de nouvelles lignes mais une simple prise en charge, à caractère pérenne, de coûts opérationnels. Elles devraient donc être ramenées à une durée plus courte et associées à des coûts effectifs de la période de démarrage; au vu de la pratique établie par la Commission dans le cadre d'aides au démarrage de services maritimes et de la similitude avec des schémas d'obligation de service public, la Commission considère qu'une période maximale de cinq ans après l'ouverture de chaque ligne serait raisonnable, particulièrement pour des liaisons intra-européennes point à point. En effet, si un besoin de notoriété de la ligne et de l'aéroport concerné, existe bien, et si une aide au démarrage peut être justifiée à ce titre, il convient également de préserver l'environnement concurrentiel global du transport aérien.

(313) La Commission note qu'une période de trois ans avait été retenue dans le secteur des services de fret maritime. Une période maximale de cinq ans peut être appliquée dans le transport aérien, particulièrement pour les compagnies low-cost. Ce secteur connaît en Europe un dynamisme certain, marqué par une croissance exponentielle

du chiffre d'affaires. Un rapport de l'université de Cranfield ⁽¹²⁴⁾ estime que les compagnies low-cost, qui transportent actuellement de l'ordre de 4 % des passagers en Europe, verraient leur quote-part atteindre 12 à 15 % du marché en 2010. La Commission constate également, notamment au vu des circonstances d'espèce et des commentaires de certains tiers intéressés, dont HRL Morrison, le caractère raisonnablement nécessaire d'une période allant jusqu'à cinq ans pour le démarrage de l'activité à partir d'un aéroport et, également, d'une période allant jusqu'à cinq ans pour dégager une première rentabilité. Cette limitation s'impose dans le souci de préserver le caractère d'aide au démarrage de nouvelles routes dans le cas d'espèce, lequel ne serait pas respecté dans l'hypothèse de périodes plus longues ou non limitées dans le temps.

- (314) La rentabilité des lignes aériennes elles-mêmes est normalement plus rapide: à cet égard, l'acteur concerné ici, Ryanair, a vu son chiffre d'affaires passer de moins de 300 millions d'euros pour l'exercice 1999 à plus de 840 millions d'euros pour l'exercice 2003. Dans le même temps son activité est passée de 5,3 à 15,7 millions de passagers. Les profits de la compagnie ont connu une tendance similaire en passant d'environ 57 à plus de 239 millions d'euros. Ainsi, l'atteinte de la rentabilité des lignes aériennes low-cost s'avère extrêmement rapide; le rapport d'activité de Ryanair du troisième trimestre de l'exercice 2003-2004, paru le 28 janvier 2004, indique d'ailleurs que 73 des 146 lignes opérées par la compagnie le sont depuis moins de 12 mois. La Commission note que, malgré cela, Ryanair parvient à dégager une marge nette après impôts de l'ordre de 19 à 25 % selon les trimestres et de 28 % pour le dernier exercice, appelé exercice 2002, clôturé le 31 mars 2003.
- (315) Il est donc clair que la rentabilité des routes ouvertes par Ryanair est quasi immédiate et bénéficie très rapidement d'un coefficient de remplissage annoncé de l'ordre de 80 %, et ce même si une certaine baisse s'annonce désormais. La compagnie confirmait ceci elle-même dans son rapport d'activité du premier semestre 2003-2004 paru le 3 novembre 2003, et signalant que pour des routes ouvertes au printemps 2003, par exemple en Suède, aux Pays-Bas ou en France, et ayant un coefficient de remplissage inférieur au chiffre attendu, le remplacement de ces dessertes était déjà projeté, faute d'une amélioration sensible dès l'hiver de la même année 2003.
- (316) La Commission est cependant consciente en l'espèce d'adopter pour la première fois une décision relative aux aides accordées à une compagnie aérienne pour le démarrage de lignes. Elle estime que le caractère incitatif, comme proportionnel, des aides doit s'apprécier en fonction de trois paramètres distincts, déjà évoqués, et qui concourent tous trois à l'intérêt commun; il s'agit de la lutte générale contre la congestion aérienne par le

développement de l'offre, lequel joue plutôt dans les zones densément peuplées, de la situation économique générale de la région considérée et son niveau de développement et enfin du développement de la concurrence que des aides ciblées permettent de faciliter. En l'espèce, la Commission prend en compte le fait que la ville de Charleroi se trouve à la fois dans une province, le Hainaut, avec une richesse par habitant sensiblement inférieure à la moyenne communautaire, mais est aussi, au contraire, placée dans une large zone de richesse économique et de population, proche tant de Bruxelles que de Lille, et bien connectée par le réseau routier pour permettre le déplacement des voyageurs. La Commission constate aussi que le contrat initial permettait des subventions pendant 15 ans. Ainsi considère-t-elle opportun, pour cette première décision, afin d'adapter progressivement la gestion des lignes concernées et de prendre en compte la situation spécifique de l'aéroport tant dans son positionnement régional qu'en égard à sa très faible activité de départ, de considérer la durée de cinq ans, déjà évoquée, pour permettre le versement des aides au démarrage.

- (317) S'agissant des contributions «one-shot», et indépendamment de leur éventuelle proportionnalité, leur caractère forfaitaire, unique à l'ouverture et leur absence de lien avec des coûts réels supportés par Ryanair ne permettent pas, sous réserve d'autres démonstrations par les autorités belges, de considérer qu'elles présentent un caractère incitatif au développement rentable des lignes ainsi aidées. En tout état de cause, d'éventuelles contributions «one-shot» ainsi que celles pour les coûts de marketing devraient être appréciées globalement par rapport aux coûts de démarrage de chaque nouvelle ligne afin d'éviter tout cumul d'aides au-delà du seuil autorisé.

5.3.3.4. Proportionnalité de l'aide

- (318) Un double lien de proportionnalité doit être établi entre l'aide et son contexte. Premièrement, un lien strict doit exister entre l'objectif de développement aéroportuaire, qui passe par le développement net du trafic passager, et le niveau de l'aide versée à la compagnie aérienne. Le montant d'aide devrait donc être calculé par passager. Une compagnie aérienne ne pouvant délivrer à un aéroport les volumes de passagers nécessaires à son développement ne sera pas ainsi indûment favorisée. À l'inverse, une compagnie remplissant les objectifs permettant de développer l'aéroport en touchera les bénéfices. Dans le cas de BSCA, les aides «marketing» sont calculées par passager embarquant. Il existe donc un lien de proportionnalité entre l'aide et l'augmentation du trafic passager nécessaire au développement de l'activité aéroportuaire. En revanche, les aides sous forme d'incitant «one-shot» ne sont pas calculées par passager embarquant et ne présentent donc pas cette relation de proportionna-

⁽¹²⁴⁾ «Europe's Low Cost Airlines – An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers»: Air Transport Research Report 7, Cranfield.

lité. Leur montant total si 12 routes étaient ouvertes serait d'environ 2,9 millions d'euros ⁽¹²⁵⁾. Rapportée au nombre de passagers embarquants attendus sur ces 12 lignes, soit 600 000 passagers par an ⁽¹²⁶⁾, cette somme correspondrait à environ 4,8 euros par passager sur une année et par exemple à environ 1,3 euro par passager sur une période de trois ans. Leur caractère définitivement proportionné resterait donc à démontrer au regard du second critère.

- (319) La seconde proportionnalité doit s'apprécier entre l'aide et les coûts engagés par son bénéficiaire. S'agissant du montant de 4 euros par passager au titre des aides marketing, ceci correspondrait à une prise en charge à hauteur de 50 % desdits coûts, ce qui apparaît élevé. En tout état de cause, l'appréciation de cette proportionnalité devrait être contrôlée et analysée par la Belgique au regard des coûts additionnels de marketing effectivement engagés pour promouvoir, sur une période de cinq ans, chaque ligne aérienne éligible à l'aide. Actuellement, les coûts marketing semblent plutôt déterminés a posteriori comme étant l'utilisation par Promocyc de la somme de 8 euros, versée à hauteur de 50 % respectivement par BSCA et Ryanair, ce qui ne paraît pas de nature à garantir définitivement la proportionnalité. Particulièrement, la prise en compte de billets à tarif réduit dans ces coûts, et le remboursement par Promocyc à Ryanair de la différence par rapport au tarif normal, sont susceptibles de constituer une dépense en principe illimitée.
- (320) Ainsi, une couverture de 50 % des coûts de démarrage sur une période allant jusqu'à cinq ans dans l'environnement fortement évolutif évoqué plus haut représente déjà aux yeux de la Commission un couple durée/intensité de l'aide significatif pour des aides au démarrage. Particulièrement, ce contexte ne permettrait que difficilement, aux yeux de la Commission, d'établir des plans d'affaires sur le développement de chaque ligne pour une période supérieure à cette période. L'aide envisagée ici doit permettre aisément d'atteindre la notoriété de la ligne et représente, pour la Commission, un compromis adéquat entre cette exigence et celle du respect de l'environnement concurrentiel. De plus, durant la période contractuelle de 15 ans, chaque nouvelle ligne additionnelle pourrait bénéficier de cette aide au démarrage.
- (321) S'agissant des incitatifs «one-shot», si dans l'esprit certains coûts d'installation de Ryanair à Charleroi proprement dits, comme la formation du personnel à terre, les investissements réalisés sur le site, etc., pourraient, en théorie, s'avérer également éligibles, d'autres plus généraux et ayant un impact dépassant largement le cadre de BSCA, comme la formation des pilotes ne paraissent pas présenter la même proportionnalité, ni d'ailleurs de

caractère incitatif. À l'heure actuelle, le caractère forfaitaire de ces aides, non supportées par des coûts définis, ne permet pas à la Commission de prendre une décision positive à leur titre.

- (322) Dans les deux cas, il va de soi que la Commission exclut qu'il puisse y avoir cumul d'aides: ainsi si des coûts de démarrage d'une ligne au titre du marketing ou de l'investissement initial («one-shot») s'avèrent compatibles, la prise en compte de frais communs ne pourra avoir lieu aux deux extrémités de la ligne, où qu'elles se situent, ce qui reviendrait à autoriser une aide au démarrage d'une intensité cumulée potentiellement supérieure à 50 %.
- (323) S'agissant de l'intensité de l'aide, que la Commission limite à 50 % en l'espèce, elle rappelle qu'elle ne s'applique bien sûr pas à la totalité des coûts de fonctionnement, nets de recettes, des lignes aériennes concernées. Ne sont ainsi éligibles à l'aide au démarrage d'une intensité de 50 % et d'une durée maximale de cinq ans que des coûts additionnels de démarrage que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière et qui nécessitent une contribution publique afin de partager le risque de non-viabilité lié à la période de démarrage. Ils concernent, par exemple, les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la liaison, les frais d'installation supportés par Ryanair sur le site de Charleroi, les rabais exceptionnels par rapport au tarif public accordés sur les charges aéroportuaires, encourus pour lancer la ligne. À l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que location ou amortissement des avions, carburant, salaires des équipages, coûts de commissariat (catering).
- (324) La Commission considère toujours comme préférable, dans l'appréciation des aides au fonctionnement, de s'assurer que celles-ci connaissent une certaine dégressivité afin de garantir une viabilité progressive de l'activité aidée. Le cas présent est un peu différent en ce qu'il n'est pas directement lié à la rentabilité de chaque ligne aérienne pour le transporteur, Ryanair, mais au manque de notoriété et d'attractivité de l'aéroport servant de support à une extrémité de ces lignes, c'est-à-dire Charleroi. La dégressivité est donc moins nécessaire car la base aidée, c'est-à-dire le plan d'affaires de chaque ligne, devrait elle-même contenir des incitatifs décroissants: par exemple, la publicité pour l'ouverture d'une ligne aérienne devrait sans doute être maximale l'année de l'ouverture pour se réduire sensiblement à compter des années suivantes. Cependant, la Belgique pourra prévoir cette dégressivité autour du taux pivot retenu, ici 50 %, et ceci sans que l'aide cumulée ne dépasse le montant calculé à hauteur de 50 % des coûts éligibles sur cinq ans.
- (325) La Commission note également que l'aéroport de Charleroi faisait partie avant la signature du contrat avec Ryanair de la catégorie E des aéroports tels que classifiés

⁽¹²⁵⁾ Ce montant reprend 250 000 euros pour les frais d'hôtel, 1 920 000 euros — soit 160 000 euros pour chacune des 12 lignes ouvertes —, 768 000 euros pour la formation des pilotes et 4 000 euros pour le matériel de bureau.

⁽¹²⁶⁾ Chaque rotation de Ryanair apporte environ 100 000 passagers ou 50 000 passagers embarquants.

par le Comité des régions, c'est-à-dire celle ayant le volume d'activité le plus réduit avec largement moins d'un million de passagers annuels. À ce titre, la Commission considère comme adéquat que l'aéroport de Charleroi ait pu octroyer des aides avec une intensité maximale de 50 %; l'intérêt commun du développement des aéroports régionaux implique en effet, dans son cas, de lutter fortement contre ses handicaps par exemple en termes de notoriété. Ainsi, l'affectation de la concurrence résultant de l'aide ne paraît pas à la Commission de nature excessive par rapport à cet intérêt commun. La Commission pourrait par contre considérer qu'un aéroport traitant déjà un volume plus important n'aurait pas besoin d'accorder le même niveau d'aides au démarrage. L'ouverture d'une nouvelle ligne à partir d'un aéroport déjà plus connu et mieux desservi semble en effet présenter moins de risques d'exploitation et de viabilité que dans le cas actuel de Charleroi, et de tels aéroports devraient pouvoir asseoir leur développement en ne versant des aides au démarrage que d'une intensité inférieure.

5.3.3.5. *Transparence, égalité de traitement des opérateurs et non-discrimination dans l'octroi des aides*

- (326) Le montant d'aide octroyé à une compagnie aérienne pour le développement de services aériens doit être transparent. Il devrait être calculé par passager embarquant pour être facilement identifiable et identifié.
- (327) Le fait qu'un aéroport est prêt à octroyer des aides ayant comme contrepartie des prestations économiques, comme le lancement de nouvelles lignes, doit être rendu public, de manière à permettre aux compagnies aériennes intéressées de se manifester et d'obtenir gain de cause. Les règles et principes en matière de marchés publics et de concessions devraient donc, le cas échéant, être respectés. Certains aéroports ont par exemple eu recours au *Journal officiel de l'Union européenne* — série S — comme moyen de publicité ⁽¹²⁷⁾.
- (328) Des critères objectifs doivent être développés par l'aéroport souhaitant encourager le développement de services aériens en termes de montant maximal et de durée des aides afin d'assurer l'égalité de traitement entre compagnies aériennes.
- (329) Des mécanismes de recours doivent être prévus au niveau des États membres pour s'assurer qu'aucune discrimination dans l'octroi des aides ne se produise et

qu'aucune compagnie aérienne ne soit indûment avantagée à un aéroport donné.

- (330) La Belgique n'a pas jusqu'à présent mis en place de système transparent permettant aux transporteurs intéressés d'ouvrir de nouvelles routes au départ de Charleroi. Elle n'a pas prévu de système permettant d'assurer l'égalité de traitement des opérateurs dans l'octroi des aides, par la mise au point de critères objectifs pour l'aide, en en faisant connaître les montants maximaux et leur durée. Elle ne dispose pas non plus d'un mécanisme de recours permettant de s'assurer qu'aucune discrimination n'a été opérée entre transporteurs.

5.3.3.6. *Sanction et mécanisme de remboursement*

- (331) Des mécanismes de sanction doivent être mis en œuvre dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris à l'égard d'un aéroport au moment du versement de l'aide. Un système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie initialement déposée par le transporteur peut permettre à l'aéroport de s'assurer que la compagnie aérienne respectera ses engagements.
- (332) Le contrat passé entre Ryanair et BSCA contient effectivement un mécanisme de récupération des aides en cas de non-respect des engagements du transporteur. La Commission note à cet égard que le contrat signé entre Ryanair et BSCA contient plusieurs dispositions à son point II-2, «Inexécution fautive par Ryanair», qui permettent à l'aéroport de se prémunir au moins partiellement contre un départ de la compagnie de cette plate-forme. En effet, et en substance, si Ryanair diminue de plus de 50 % son activité au départ de Charleroi par rapport à son activité antérieure pendant les cinq premières années ou si elle réduit à moins de deux appareils le nombre d'avions basés à Charleroi, elle devra rembourser l'intégralité de l'aide reçue. Cette pénalité restera de 66 % des sommes reçues la sixième année et diminuera progressivement de 6,66 % par an pour ne disparaître totalement qu'après 10 années pleines.
- (333) La Commission considère que cette clause contractuellement négociée entre les parties est bien adaptée à l'objectif qu'elle poursuit d'assurer un développement à long terme de l'aéroport dans l'intérêt commun et donc un niveau de passagers permettant d'atteindre la rentabilité. Elle estime donc que cette clause est une condition essentielle pour déclarer une partie des aides comme proportionnelles et ainsi compatibles avec le marché commun.

⁽¹²⁷⁾ Voir par exemple les JO S 219 du 14.11.2001, p. 150993, et JO S 240 du 11.12.2002, p. 191371.

5.3.3.7. *Cumul*

- (334) Les aides octroyées ne pourront en principe pas être cumulées avec d'autres subventions reçues par les transporteurs aériens s'il s'agit d'aides à caractère social ou de compensations de services publics si celles-ci venaient à être qualifiées d'aide. Elles ne pourront pas non plus, conformément aux règles de proportionnalité fixées plus haut, être cumulées avec d'autres aides pour les mêmes coûts, y compris si elles sont versées dans un autre État. L'ensemble des aides dont bénéficie une nouvelle ligne ne doit jamais dépasser 50 % des coûts de démarrage, marketing et «one-shot», cumulés sur les deux destinations en cause. De la même façon, les contributions versées pour une destination ne peuvent dépasser 50 % des coûts de cette destination.
- (335) Afin de préserver le caractère incitatif des aides au démarrage de liaisons aériennes en temps qu'outil de développement des seuls aéroports régionaux, la Commission estime nécessaire de s'assurer que de telles aides ne pourront donner aucun avantage indirect à des aéroports de grande taille déjà largement ouverts au trafic international et à la concurrence. Une attention spécifique devra donc être portée aux limitations de coûts éligibles lorsqu'une ligne aérienne relie Charleroi, en l'espèce, avec un aéroport majeur, tels que ceux relevant des catégories A et B du Comité des régions, et/ou à un aéroport coordonné ou totalement coordonné ⁽¹²⁸⁾.
- (336) De telles aides ne pourront pas non plus être octroyées lorsque l'accès à une route a été réservé à un seul transporteur aux termes de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92, et notamment du paragraphe 1, point d), dudit article.
- (337) Ryanair ne bénéficie pas, pour ses lignes au départ de Charleroi, de subvention au titre des aides sociales ou de compensation de service public. L'accès aux lignes opérées par Ryanair au départ de Charleroi n'est pas non plus réservé à ce seul transporteur.

⁽¹²⁸⁾ Selon les définitions et la classification figurant dans le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1). Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1554/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 221 du 4.9.2003, p. 1).

5.4. DESCRIPTION DES MESURES DEVANT ÊTRE ENTREPRISES PAR L'ÉTAT MEMBRE CONCERNÉ AFIN DE RENDRE L'AIDE COMPATIBLE

- (338) La Commission constate que les aides versées par BSCA à Ryanair remplissent certaines des conditions applicables aux dotations destinées à promouvoir les services aériens au départ d'aéroports régionaux, mais que d'autres ne sont pas remplies et que des conditions doivent donc être imposées dans certains cas pour permettre une compatibilité.

5.4.1. RABAIS SUR LES CHARGES AÉROPORTUAIRES

- (339) Aucune mesure n'est susceptible de rendre compatibles avec le marché commun les rabais sur les charges aéroportuaires déjà octroyés par la Région wallonne à Ryanair en tant que tels. La Belgique calculera le montant des aides à récupérer en tenant compte de l'existence du seul système général de rabais prévu par la réglementation wallonne à l'article 7, paragraphes 1 et 2, de l'arrêté de 1998 et auquel Ryanair peut aspirer, et ce pour toute la période d'application du tarif spécifique établi contractuellement avec Ryanair.
- (340) Pour l'avenir, la Région wallonne devra, si elle souhaite adapter ses tarifs de manière à les rendre plus incitatifs, publier un nouveau tarif public destiné à toutes les compagnies aériennes; elle pourra également, conformément à la pratique déjà acceptée par la Commission, instaurer des rabais de durée limitée disponibles et octroyés sans opérer de discrimination entre les usagers de l'aéroport.

5.4.2. GARANTIES OCTROYÉES PAR LA RÉGION WALLONNE EN CE QUI CONCERNE LE NIVEAU DES CHARGES AÉROPORTUAIRES ET LES HORAIRES D'OUVERTURE DE L'AÉROPORT DE CHARLEROI

- (341) Aucune mesure n'est susceptible de rendre compatibles avec le marché commun les garanties d'indemnisation en cas de pertes financières pour Ryanair dues à l'utilisation, par la Région wallonne, de ses pouvoirs réglementaires. La Belgique s'assurera que ces garanties sont caduques.

5.4.3. RABAIS SUR LES TARIFS D'ASSISTANCE EN ESCALE ACCORDÉS PAR BSCA

- (342) En l'absence de toute justification de l'origine purement commerciale des fonds utilisés par BSCA pour consentir

les rabais, les montants octroyés à ce titre à Ryanair sont des aides d'État. Ces aides seraient, dans le contexte de la libéralisation imminente de l'aéroport de Charleroi, susceptibles de fausser la concurrence et d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. De ce fait, aucune mesure n'est susceptible de rendre compatibles avec le marché commun les rabais sur le prix des services de l'assistance en escale octroyés par BSCA à Ryanair. La Belgique calculera le montant des aides à récupérer en calculant la différence entre les coûts d'exploitation subis par BSCA et liés aux services d'assistance en escale prestés à Ryanair et le prix facturé à la compagnie aérienne. Dans la mesure où le seuil de deux millions de passagers prévu par la directive 96/67/CE n'est pas encore atteint, la Belgique pourra déduire de ce montant les profits éventuels tirés par BSCA de ses autres activités strictement commerciales.

5.4.4. AUTRES DOTATIONS DESTINÉES À LA PROMOTION DE SERVICES AÉRIENS AU DÉPART D'AÉROPORTS RÉGIONAUX

(343) Les autres dotations octroyées par BSCA, entre autres sous forme de contribution marketing, d'incitants «one-shot» et de mise à disposition de bureaux, et dans le cadre des accords signés entre les parties, objets de la présente décision, sont réputées compatibles avec le marché commun comme aides au démarrage de nouvelles lignes sous réserve des conditions suivantes:

- Toutes les contributions auront une durée limitée dans le temps. Au vu des destinations intraeuropéennes couvertes, cette durée ne sera pas supérieure à une période de cinq ans suivant l'ouverture d'une nouvelle ligne. Ces contributions ne pourront être versées si l'ouverture de cette ligne intervient en remplacement d'une autre ligne fermée par Ryanair dans les cinq années précédentes. Pour l'avenir, les aides ne pourront pas non plus être accordées pour une ligne que Ryanair viendrait à assurer en remplacement d'une autre ligne qu'elle desservait auparavant à partir d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population.
- Les contributions «marketing», actuellement établies à 4 euros par passager, devront être justifiées par un plan de développement établi par Ryanair et validé a priori par BSCA pour chaque ligne concernée. Ce plan précisera les coûts engagés et éligibles, lesquels devront concerner directement la promotion de la ligne et ce dans le but de la rendre viable sans aides après une première période de cinq ans. BSCA validera également a posteriori les coûts de démarrage effectivement subis pour chaque ligne aérienne à l'issue de la période de cinq ans; BSCA se fera, le cas échéant, aider par un réviseur comptable indépendant dans cette tâche.
- S'agissant de la partie de ces contributions déjà versée par BSCA, un exercice similaire devra être établi pour valider, sur les mêmes principes, ces aides.
- Les contributions «one-shot» à l'ouverture de la ligne ne paraissent actuellement pas correspondre à la même logique et devraient être récupérés, sauf pour la part que la Belgique pourrait justifier comme étant directement liée aux coûts engagés par Ryanair sur la plate-forme aéroportuaire de Charleroi et présentant un caractère proportionnel et incitatif.
- L'ensemble des aides dont bénéficie une nouvelle ligne ne doit jamais dépasser 50 % des coûts de démarrage, marketing et «one-shot», cumulés sur les deux destinations en cause, dont Charleroi. De la même façon, les contributions versées pour une destination ne peuvent dépasser 50 % des coûts effectifs de cette destination. Une attention spécifique sera portée dans ces évaluations aux lignes qui relient Charleroi à un aéroport majeur, tels que ceux ressortant des catégories A et B du Comité des régions, et/ou à un aéroport coordonné ou totalement coordonné.
- Les contributions versées par BSCA et qui s'avèreraient à l'issue de la période de démarrage de cinq ans dépasser les critères ainsi fixés devront être remboursées par Ryanair.
- Les dotations versées le cas échéant pour la ligne Dublin-Charleroi en vertu des contrats de novembre 2001 examinés ici seront récupérées.
- La Belgique mettra en place un régime d'aide non discriminatoire destiné à assurer l'égalité de traitement des compagnies aériennes désireuses de développer de nouveaux services aériens au départ de l'aéroport de Charleroi, selon les critères objectifs établis par la présente décision.

(344) Dans la mesure où ces conditions ne seraient pas remplies, pour une partie de ces aides, qu'elle corresponde à une catégorie d'aides ou à une ligne aidée, ou si les termes de l'équilibre des accords passés entre Ryanair et BSCA venaient à être substantiellement altérés, la Belgique devra récupérer l'ensemble des aides correspondantes visées au considérant précédent.

5.5. RAPPEL DE LA COMMISSION QUANT À SES
ORIENTATIONS POLITIQUES RELATIVES AUX
FINANCEMENTS DES AÉROPORTS ET DES LIAISONS
AÉRIENNES.

- (345) Avant de formuler ses conclusions, la Commission souhaite en rappeler le contexte général et les limites; elle entend également donner ainsi des indications préliminaires aux acteurs tant publics que du monde économique sur les suites politiques qu'elle proposera pour clarifier plus avant ces deux thèmes du financement des aéroports et des aides au démarrage de liaisons aériennes.
- (346) Le contexte général de ce dossier est celui de l'ouverture du ciel européen à laquelle la Commission a œuvré depuis plus de 10 ans. Le troisième paquet aérien en vigueur depuis 1993 a généré de nouvelles libertés d'exploitation par la mise en place de la licence communautaire, par l'accès sans restrictions, depuis avril 1997, au marché intracommunautaire et par la liberté tarifaire. En corollaire, les obligations de service public ont permis aux États membres qui le souhaitaient de mettre en œuvre des outils de développement de leur territoire.
- (347) Au-delà de ce cadre, des actions ciblées sur l'encadrement de cette libéralisation, dont certaines ont déjà été mentionnées, ont concerné, entre autres, l'attribution des créneaux horaires, particulièrement sur les aéroports saturés, la libéralisation des services d'assistance en escale et l'égalité d'accès aux services informatisés de réservation.
- (348) De la même façon, l'ouverture du secteur, laquelle a naturellement eu des impacts majeurs sur l'activité et le comportement des compagnies aériennes traditionnelles ou flag carriers, a été accompagnée d'une discipline stricte quant aux aides d'État. L'application du principe de l'aide unique à la restructuration («one time-last time») a ainsi permis aux plus réactives d'entre elles de passer d'un mode de fonctionnement relativement protégé à un comportement normal d'acteur économique.
- (349) Les récentes évolutions permises par les arrêts dits «Open skies»⁽¹²⁹⁾ de la Cour de justice favoriseront également la consolidation des acteurs européens et leur capacité à affronter la concurrence des compagnies aériennes des pays tiers sur une base communautaire.
- (350) D'autres évolutions majeures sur le marché européen du transport aérien ont ainsi pu intervenir ces dernières années; l'une d'entre elles est l'émergence de quelques nouvelles compagnies de taille communautaire, dotées d'une offre tarifaire incitative et d'une structure dite low-cost leur permettant de la soutenir. Ryanair est l'un des principaux acteurs sur ce segment en forte croissance et y connaît un succès certain. La Commission ne peut que s'en féliciter et apprécier la contribution de ces acteurs à la baisse générale des prix du transport aérien en Europe et à un accès démocratisé à ce mode de transport. Gardienne du traité, elle doit s'assurer cependant que les règles du marché intérieur sont respectées et, particulièrement, que celles garantissant d'une concurrence équitable soient correctement mises en œuvre, notamment en cas d'aides d'État qui s'avèreraient incompatibles. Sans cette discipline, certaines liaisons aériennes pourraient n'être que des effets d'aubaine et ne pas représenter une offre pérenne pour les passagers.
- (351) De la même façon, les aéroports, qui obéissaient souvent à une logique purement territoriale et ont été bien souvent en Europe implantés au départ comme aérodromes militaires, sont passés dans de nombreux cas de la tutelle étatique à celle de régions, de sociétés publiques, voire ont été transférés au secteur privé. La Commission n'a cependant connaissance d'aucun cas de création ex nihilo d'un aéroport privé, sans participation de fonds publics. Le processus de dévolution au secteur privé a normalement pris la forme d'une privatisation ou d'une ouverture progressive du capital.
- (352) Une partie des charges de ces aéroports, qu'ils soient privés ou publics, fait cependant souvent l'objet de compensations de service public, au titre de tâches qui ressortent d'impératifs de sécurité ou de sûreté, ou d'autres contributions à des coûts qui ne présenteraient pas de viabilité économique en soi mais restent nécessaires à l'exploitation de ces plates-formes. Il peut s'agir de prestations de contrôle aérien, de police, de lutte contre l'incendie, etc. De même, le financement des infrastructures, ou leur entretien, est encore largement assuré par des fonds publics.
- (353) Comme rappelé plus haut, il n'existe pas actuellement de vision communautaire du financement de certaines de ces charges par l'autorité publique et, corrélativement, de cadre commun de tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires. La Commission souhaite cependant proposer à brève échéance un tel cadre, par exemple sous la forme d'une communication sur le financement des aéroports, permettant aux États membres, aux collectivités publiques et aux gestionnaires publics ou privés d'aéroports d'inscrire leurs relations dans un environnement concurrentiel cohérent à l'échelon européen. À ce titre, la Commission veillera à ce que la pratique relative aux rabais sur les redevances aéroportuaires mais également une délimitation claire des charges pouvant être assumées par des fonds publics et de celles devant être supportées par le gestionnaire de

⁽¹²⁹⁾ Arrêts de la Cour du 5 décembre 2002 dans les affaires C-466 à C-469/98 et C-470 à C-472/98, Commission contre, respectivement, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Recueil, p. I-9427 à 9741.

l'aéroport sur ses ressources propres y soient intégrées. Elle exposera ainsi qu'opposer aéroports publics et aéroports privés en matière de fixation des charges aéroportuaires est une simplification inexacte d'une réalité beaucoup plus complexe.

- (354) Les aéroports ont également été amenés, que ce soit pour mieux utiliser et rentabiliser des infrastructures publiques existantes ou pour remplir les exigences de leur statut d'entreprise, à développer leur offre, c'est-à-dire les liaisons aériennes qu'ils permettent. À ce titre, les aéroports secondaires ou régionaux comme Charleroi sont confrontés à une équation différente de celle des grands hubs européens comme Londres, Paris ou Francfort. À l'instar d'autres aéroports intermédiaires, ils ne disposent pas de grande compagnie aérienne de référence qui y concentre ses opérations afin d'offrir le maximum de correspondances à ses passagers et de profiter des larges économies d'échelle que cette structure lui permet. Un aéroport régional comme Charleroi doit de plus contrebalancer un déficit d'image et de notoriété par rapport à un aéroport plus important.
- (355) S'agissant de Ryanair, la Commission note qu'elle a opéré, à la différence d'autres compagnies low-cost, le choix de desservir quasi exclusivement des aéroports secondaires. Cette option lui est assez spécifique et n'est pas forcément représentative de la tendance de ses concurrents que sont les autres compagnies low-cost, qui desservent souvent les aéroports centraux ou des aéroports régionaux bien établis.
- (356) À cet égard, la Commission constate, comme elle le met en pratique dans la présente décision, qu'une telle utilisation accrue des aéroports secondaires est positive pour lutter contre la congestion du transport aérien dans les principaux hubs européens. Des points d'accès plus nombreux à des vols intra-européens constituent ainsi un élément favorable en la matière mais ceux-ci ne peuvent souvent se développer qu'avec une incitation publique initiale. La transparence, la non-discrimination et la proportionnalité quant aux financements offerts aux aéroports, et la présence d'un intérêt commun quant aux aides d'État octroyées aux compagnies aériennes doivent permettre le développement des activités aéroportuaires dans le respect des règles du traité. Dans cet esprit, la présente décision accepte, pour la première fois dans le transport aérien, ce principe de l'aide au démarrage tout en assurant le respect des règles habituelles des aides d'État.

6. CONCLUSIONS

- (357) La Commission constate que la Belgique a illégalement mis à exécution des aides au bénéfice de la compagnie aérienne Ryanair en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité. Cependant, eu égard à la contribution que ces aides peuvent avoir pour le lancement de nouveaux services de transport aérien et le développement durable d'un aéroport régional, une partie de ces aides peut être déclarée compatible avec le marché commun, sous réserve des conditions exposées aux considérants 338 à 344,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide mise à exécution par la Belgique, par contrat du 6 novembre 2001 passé entre la Région wallonne et Ryanair, sous la forme d'une réduction du montant des charges aéroportuaires d'atterrissage allant au-delà du tarif officiel fixé à l'article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne, et des rabais généraux fixés à l'article 7, paragraphes 1 et 2, dudit arrêté est incompatible avec le marché commun, au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 2

L'aide mise à exécution par la Belgique, par contrat du 2 novembre 2001 passé entre l'entreprise Brussels South Charleroi Airport (BSCA) et la compagnie aérienne Ryanair, sous la forme de rabais sur les prix des services d'assistance en escale par rapport au tarif officiel de l'aéroport, est incompatible avec le marché commun, au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

La Belgique détermine le montant des aides à récupérer en calculant la différence entre les coûts d'exploitation supportés par BSCA et liés aux services d'assistance en escale prestés à Ryanair et le prix facturé à la compagnie aérienne. Aussi longtemps que le seuil de deux millions de passagers prévu par la directive 96/67/CE n'est pas atteint, la Belgique peut déduire de ce montant les profits éventuels tirés par BSCA de ses autres activités strictement commerciales.

Article 3

La Belgique s'assure que les garanties d'indemnisation octroyées par contrat du 6 novembre 2001 par la Région wallonne en cas de pertes pour Ryanair due à l'utilisation, par la Région wallonne, de ses pouvoirs réglementaires, sont caduques. La Région wallonne dispose vis-à-vis de Ryanair comme d'autres compagnies aériennes de toute la latitude nécessaire dans la fixation des charges aéroportuaires, des horaires d'ouverture de l'aéroport ou d'autres dispositions de nature réglementaire.

Article 4

Les autres aides octroyées par BSCA, entre autres sous forme de contribution marketing, d'incitants «one-shot» et de mise à disposition de bureaux, sont déclarées compatibles avec le marché commun comme aides au démarrage de nouvelles lignes sous réserve des conditions suivantes:

- 1) les contributions doivent se rapporter à l'ouverture d'une nouvelle ligne et auront une durée limitée dans le temps. Au vu des destinations intra-européennes couvertes, cette

- durée ne sera pas supérieure à une période de cinq ans suivant l'ouverture d'une ligne. Ces contributions ne pourront être versées pour une ligne ouverte en remplacement de la fermeture d'une autre ligne par Ryanair dans les cinq années précédentes. Pour l'avenir, les aides ne pourront pas non plus être accordées pour une ligne que Ryanair viendrait à assurer en remplacement d'une autre ligne qu'elle desservait auparavant à partir d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population;
- 2) les contributions marketing, actuellement établies à 4 euros par passager, devront être justifiées par un plan de développement établi par Ryanair et validé par BSCA pour chaque ligne concernée. Ce plan précisera les coûts engagés et éligibles, lesquels devront concerner directement la promotion de la ligne, et ce dans le but de la rendre viable sans aides après une première période de cinq ans. BSCA validera également a posteriori les coûts de démarrage effectivement subis pour chaque ligne aérienne à l'issue de la période de cinq ans; BSCA se fera, le cas échéant, aider par un réviseur comptable indépendant dans cette tâche;
 - 3) s'agissant de la partie de ces contributions déjà versée par BSCA, un exercice similaire devra être établi pour valider, sur les mêmes principes, ces aides;
 - 4) les contributions «one-shot» versées forfaitairement lors de l'installation de Ryanair à Charleroi ou à l'ouverture de chaque ligne devraient être récupérées, sauf pour la part que la Belgique pourrait justifier comme étant directement liée aux coûts engagés par Ryanair sur la plate-forme aéroportuaire de Charleroi et présentant un caractère proportionnel et incitatif;
 - 5) l'ensemble des aides dont bénéficie une nouvelle ligne ne doit jamais dépasser 50 % des coûts de démarrage, marketing et «one-shot», cumulés sur les deux destinations en cause, dont Charleroi. De la même façon, les contributions versées pour une destination ne peuvent dépasser 50 % des coûts effectifs de cette destination. Une attention spécifique sera portée dans ces évaluations aux lignes qui relient Charleroi à un aéroport majeur, tels que ceux relevant des catégories A et B définies par l'avis de prospective du Comité des régions du 2 juillet 2003 sur les capacités aéroportuaires régionales, et telles qu'identifiées dans la présente décision, et/ou à un aéroport coordonné ou totalement coordonné au sens du règlement (CEE) n° 95/93;
 - 6) les contributions versées par BSCA et qui s'avèreraient à l'issue de la période de démarrage de cinq ans dépasser les critères ainsi fixés devront être remboursées par Ryanair;
 - 7) les dotations versées le cas échéant pour la ligne Dublin-Charleroi en vertu des contrats de novembre 2001 examinés ici seront récupérées;
 - 8) la Belgique mettra en place un régime d'aide non discriminatoire destiné à assurer l'égalité de traitement des compagnies aériennes désireuses de développer de nouveaux services aériens au départ de l'aéroport de Charleroi, selon les critères objectifs établis par la présente décision.
- Article 5*
1. La Belgique prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de son bénéficiaire les aides visées aux articles 1^{er} et 2 et déjà illégalement mises à sa disposition. Les aides visées à l'article 1^{er} pourraient cependant ne pas être totalement récupérées pour leur part ne dépassant pas le plafond maximal et respectant les conditions visées à l'article 4. La récupération a lieu sans délai conformément aux procédures du droit national, pour autant qu'elles permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision. Les aides à récupérer incluent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à la date de leur récupération. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale. Ils sont calculés de manière composée.
 2. Dans la mesure où les conditions visées à l'article 4 ne seraient pas remplies, pour une partie de ces aides, qu'elle corresponde à une catégorie d'aides ou à une ligne aidée, ou si les termes de l'équilibre des accords passés entre Ryanair et BSCA venaient à être substantiellement altérés, la Belgique sera tenue de récupérer l'ensemble des aides correspondantes visées audit article.
- Article 6*
- La Belgique informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.
- Article 7*
- Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.
- Fait à Bruxelles, le 12 février 2004.
- Par la Commission*
Loyola DE PALACIO
Vice-présidente