

**DÉCISION (UE) 2016/2069 DE LA COMMISSION****du 1<sup>er</sup> octobre 2014****concernant les mesures SA.14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair**

[notifiée sous le numéro C(2014) 6849]

**(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa <sup>(1)</sup>,

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 <sup>(2)</sup> et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

**1. PROCÉDURE**

- (1) À la suite d'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 que la Belgique avait octroyé des mesures d'aide au bénéfice de la compagnie aérienne Ryanair Ltd (ci-après «Ryanair») pour l'exploitation de services aériens sur l'aéroport de Charleroi. Par lettres des 21 novembre 2001, 13 juin 2002 et 4 juillet 2002 et à l'occasion d'une réunion le 9 octobre 2002, la Belgique a communiqué des informations à ce sujet à la Commission.
- (2) Par lettre du 11 décembre 2002 <sup>(3)</sup> (ci-après la «décision d'ouverture»), la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (ci-après la «procédure formelle d'examen») à l'encontre de ces mesures. La Belgique a transmis ses observations le 14 février 2003.
- (3) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(4)</sup>. 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 de la part des intéressés. Elle a transmis les observations à la Belgique par lettres des 19 mars et 22 avril 2003 en donnant à la Belgique la possibilité de les commenter. La Commission a reçu les commentaires de la Belgique 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 le 24 juin 2003 ainsi que les 23 et 25 juillet 2003. Ces réunions ont été suivies de l'envoi le 27 août 2003 de renseignements complémentaires demandés par la Commission.
- (6) Le 19 décembre 2003, la Belgique a envoyé à la Commission un courrier contenant des informations complémentaires. Dans ce courrier, les autorités belges demandaient une nouvelle réunion avec la Commission; cette réunion s'est tenue le 16 janvier 2004.

<sup>(1)</sup> À compter du 1<sup>er</sup> décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certaines modifications de terminologie, telles que le remplacement de «Communauté» par «Union», de «marché commun» par «marché intérieur» et de «Tribunal de première instance» par «Tribunal». La terminologie du TFUE est utilisée dans la présente décision.

<sup>(2)</sup> JO C 248 du 17.8.2012, p. 1.

<sup>(3)</sup> SG(2002) D/233141.

<sup>(4)</sup> JO C 18 du 25.1.2003, p. 3.

- (7) La Commission a adopté une décision finale partiellement négative le 12 février 2004 <sup>(5)</sup> (ci-après la «décision de 2004»).
- (8) Cette décision a été annulée par un arrêt du Tribunal le 17 décembre 2008 <sup>(6)</sup> (ci-après l'«arrêt de 2008»), obligeant la Commission à prendre une nouvelle décision finale concernant les mesures en cause. Le Tribunal a considéré que le défaut de la Commission d'examiner ensemble les mesures octroyées en faveur de Ryanair par la Région wallonne (ci-après la «Région») et par le gestionnaire de l'aéroport de Charleroi, la société anonyme Brussels South Charleroi Airport (ci-après «BSCA»), et de vérifier si, considérées ensemble, ces deux entités s'étaient comportées comme des opérateurs rationnels en économie de marché, était entaché d'une erreur de droit. L'arrêt de 2008 a eu pour effet la réouverture de la procédure formelle d'examen qui avait été clôturée par la décision finale de 2004.
- (9) Par courrier du 23 juillet 2010, la Commission a donné à la Belgique, ainsi qu'aux parties ayant présenté des observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen initiée le 11 décembre 2002, la possibilité de présenter de nouvelles observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen ouverte suite à l'arrêt de 2008. À la demande de la Commission le 20 avril 2011, les autorités belges ont envoyé des renseignements complémentaires par lettres des 14 juillet et 21 septembre 2011.
- (10) Par lettre du 21 mars 2012, la Commission a informé la Belgique de sa décision d'étendre à de nouvelles mesures la procédure formelle d'examen (ci-après la «décision d'extension de 2012»).
- (11) La décision d'extension de 2012 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(7)</sup>. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.
- (12) La Belgique a communiqué ses observations le 22 mai 2012. Les observations du 22 mai 2012 ne contenaient pas le tableau de synthèse figurant à l'annexe I de la décision d'extension de 2012. Celui-ci a été communiqué le 5 juin 2012.
- (13) Le 9 août 2012, la Commission a demandé des renseignements complémentaires concernant notamment les charges supportées par la Société Wallonne des Aéroports (ci-après la «SOWAER») du fait des investissements de celle-ci pour l'aéroport de Charleroi et de ses missions en faveur de BSCA. Les autorités belges ont transmis, le 3 septembre 2012, les comptes annuels de la SOWAER pour les années 2001 à 2004 et des informations complémentaires les 9 et 18 octobre 2012.
- (14) Le 26 octobre 2012, suite à une réunion, la Commission a demandé des informations complémentaires. La Belgique a transmis ces informations le 9 novembre 2012.
- (15) La Commission a reçu des observations de la part des intéressés suivants:
- les observations de la partie intéressée C ont été reçues le 14 septembre 2012,
  - les observations du Board of Airline Representatives ont été reçues le 17 septembre 2012, ainsi que les observations d'Air France, de Association of European Airlines et de Brussels Airport Company,
  - les observations de Brussels Airlines ont été reçues le 18 septembre 2012,
  - les observations de BSCA ont été reçues le 4 octobre 2012,
  - Ryanair a transmis ses observations le 3 octobre 2012, faisant référence aux observations transmises les 30 septembre 2011, 13 avril 2012 et 4 juillet 2012. Ryanair a transmis des observations complémentaires les 10 avril 2013, 20 décembre 2013, 17 et 31 janvier 2014.
- (16) La Commission a transmis ces observations à la Belgique les 2 juillet et 29 octobre 2012, 3 mai 2013, 22 janvier et 24 février 2014, en lui donnant la possibilité de les commenter. Elle a reçu les commentaires de la Belgique par lettres des 17 juillet 2012, 14 décembre 2012 et 5 juin 2013.

<sup>(5)</sup> Décision 2004/393/CE 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 (JO L 137 du 30.4.2004, p. 1).

<sup>(6)</sup> Arrêt du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T-196/04, Rec. p. II-3646.

<sup>(7)</sup> Voir note 2.

- (17) Le 14 janvier 2014, la Commission a demandé des informations complémentaires à la Belgique, notamment en vue d'appliquer le test de l'opérateur en économie de marché aux mesures en faveur de BSCA. La Belgique a répondu par courriers transmis les 7 et 24 février 2014. Ces réponses étant néanmoins incomplètes, la Commission a adressé une lettre de rappel à la Belgique le 10 mars 2014 afin de lui indiquer les réponses manquantes et de lui demander d'y répondre. Des éléments supplémentaires ont été transmis par la Belgique le 24 mars 2014.
- (18) Le 7 février 2014, la Commission a demandé des informations complémentaires à la Belgique, notamment concernant les mesures en faveur de Ryanair. Les 18 et 24 mars 2014, la Belgique a transmis une partie des réponses aux questions posées.
- (19) Le 7 février 2014 également a eu lieu à l'aéroport de Charleroi une réunion entre les représentants de la région wallonne, de la SOWAER et de la BSCA d'une part et les services de la Commission d'autre part.
- (20) Les 25 février et 11 mars 2014, la Commission a demandé à la Belgique des informations complémentaires et notamment des clarifications sur les éléments apportés par la Belgique les 7 et 24 février 2014 concernant les mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA. La Belgique a répondu par courriers transmis les 25 mars et 4 avril 2014 (annexes transmises le 9 avril 2014).
- (21) Les 17 et 19 mars 2014, suite à l'adoption des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (ci-après les «lignes directrices aviation») <sup>(8)</sup>, la Commission a invité la Belgique et les parties intéressées à formuler leurs observations sur l'application des lignes directrices aviation dans la présente affaire. En outre, le 15 avril 2014, une notice a été publiée, invitant les États membres et parties intéressées à soumettre leurs commentaires, y compris dans la présente affaire, à la lumière de l'entrée en vigueur des lignes directrices de l'Union européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux lignes aériennes. La Commission a reçu des observations de Brussels Airport Company, de Brussels Airlines, de Board of Airlines Representatives, d'Air France, de l'association Transport et environnement. Elle a transmis ces commentaires à la Belgique le 26 mai 2014. Cette dernière a fait part de ses observations le 26 juin 2014.
- (22) Une nouvelle réunion a eu lieu entre les services de la Commission d'une part et la Belgique, BSCA et la SOWAER d'autre part le 11 avril 2014. Suite à cette réunion, la Belgique a fait parvenir des documents, ainsi qu'une note datée du 5 mai 2014 sur les missions de service public confiées à BSCA.
- (23) Le 5 mai 2014, la Commission a adressé une nouvelle demande d'informations à la Belgique, à laquelle cette dernière a répondu le 13 mai 2014.
- (24) Par courrier du 7 mai 2014, la Belgique a accepté que dans le cadre de la présente affaire, compte tenu de l'engagement pris par les services de la Commission de lui communiquer aussi rapidement que possible une traduction de la décision en langue néerlandais, la Commission puisse, à titre exceptionnel, lui notifier en vertu de l'article 297 du TFUE la décision en langue française. La Belgique a accepté que seule la version en langue française de la décision fasse foi et que la décision prenne effet par sa notification en langue française.
- (25) Le 2 juillet 2014, Brussels Airlines a fait parvenir une version actualisée des commentaires qu'il avait fournis le 25 septembre 2013 suite à la publication du projet de lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes. Ces commentaires ont été transmis à la Belgique le 4 juillet 2014 et cette dernière a fait part de ses observations le 18 juillet 2014.

## 2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE RELATIFS AUX MESURES EXAMINÉES

### 2.1. Création de BSCA et de la SOWAER — Historique des engagements de la Région wallonne et de la SOWAER relatifs à Brussels South Charleroi Airport

#### 2.1.1. Réforme institutionnelle de 1980

- (26) Suite à la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980, les régions belges se sont vues doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aérodromes et aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, pour lequel l'État fédéral belge a conservé les compétences en question.

<sup>(8)</sup> JO C 99 du 4.4.2014, p. 3.

- (27) Selon la Belgique <sup>(9)</sup>, le gouvernement wallon a alors décidé d'utiliser les potentialités économiques présentées par de telles infrastructures de transport et d'effectuer progressivement les investissements requis. Le 2 mai 1989, le gouvernement wallon a entériné une note du ministre des transports prévoyant que: «l'objectif premier de l'Exécutif wallon 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.»

#### 2.1.2. Création de BSCA et convention Région/BSCA de 1991

- (28) En 1991, la Région a créé BSCA, afin de gérer l'aéroport de Charleroi Bruxelles Sud (ci-après l'«aéroport de Charleroi»).
- (29) Par une convention en date du 9 juillet 1991 (ci-après la «convention Région/BSCA»), la Région a accordé à BSCA pour une durée de cinquante ans:
- une concession de service pour la gestion commerciale du domaine public de l'aéroport de Charleroi,
  - une concession domaniale portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire.
- (30) La convention Région/BSCA — y inclus le cahier des charges annexé à la convention (ci-après «le cahier des charges») — fixe le partage des charges entre la Région wallonne et BSCA:
- a) Pour ce qui concerne la concession de service, la convention Région/BSCA <sup>(10)</sup> prévoit que BSCA «assume à ses frais» les obligations liées à la gestion technique et commerciale de la zone aéroportuaire. Néanmoins, en application de l'article 25 du cahier des charges, la Région prendra en charge «le coût des services incendie <sup>(11)</sup> et entretien <sup>(12)</sup>» jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1997.
  - b) Pour ce qui concerne la concession domaniale, la convention prévoit que la Région a la charge de la mise en état, de même que tous travaux d'aménagement, d'installation et d'équipement de la zone concédée <sup>(13)</sup>, alors que BSCA demeure responsable du nettoyage et de l'entretien de la zone concédée [...] <sup>(14)</sup>. Le cahier des charges <sup>(15)</sup> prévoit en outre un programme annuel ou pluriannuel d'équipement, proposé par BSCA et arrêté en concertation avec la Région, dont le financement incombera à l'autorité concédante.
- (31) Concernant les redevances, la convention <sup>(16)</sup> prévoit que:
- BSCA est autorisé à percevoir les redevances liées au trafic aéroportuaire, ainsi que celles correspondant à toute prestation de services qu'il serait amené à fournir,
  - en contrepartie de la concession, BSCA paie à la Région une redevance annuelle égale à 35 % des redevances aéronautiques perçues par BSCA l'année précédente. Cette redevance est affectée à un fonds pour le règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport.

#### 2.1.3. Mesures relatives au versement de la subvention «incendie-entretien» par la Région à BSCA de 1997 à 2002

- (32) En application de l'avenant n° 2 au cahier des charges, la prise en charge du «coût des services incendie et entretien» par la Région a été prorogée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

<sup>(9)</sup> Note de la Belgique du 24 février 2014.

<sup>(10)</sup> Article 3.2 de la convention Région/BSCA

<sup>(11)</sup> En application de l'article 12 du cahier des charges, le service incendie est défini par référence aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

<sup>(12)</sup> En application des articles 12 et 19 du cahier des charges, le service d'entretien est défini comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.», ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés».

<sup>(13)</sup> Article 10.1 de la convention Région/BSCA.

<sup>(14)</sup> En application de l'article 13.2 de la convention Région/BSCA, BSCA demeure responsable du nettoyage et de l'entretien de la zone concédée. Il doit également assurer toutes les petites ou grosses réparations nécessaires. Néanmoins, l'avenant n° 1 à la convention a limité la responsabilité de BSCA aux seules grosses réparations occasionnées par le défaut d'entretien urgent.

<sup>(15)</sup> Article 22 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA.

<sup>(16)</sup> Article 18 de la convention Région/BSCA.

- (33) La Région a également pris en charge le coût des services incendie et entretien au titre des années 2000 <sup>(17)</sup> et 2001 <sup>(18)</sup>.
- (34) Pour ce qui concerne l'année 2002, la Belgique fait valoir que bien qu'il ait toujours été prévu par la Région de poursuivre l'octroi d'une compensation pour ces coûts, la création de la SOWAER et la mise en place d'un nouveau cadre juridique ont entraîné un retard dans la formalisation de la prolongation de cette compensation. Selon la Belgique, le maintien de cette prise en charge fut confirmé par un courrier du 5 juillet 2001 adressé par BSCA à l'administration wallonne des transports et équipements détaillant les grandes lignes du budget 2002 de BSCA consacrées aux coûts liés à ces services, suite à une conversation téléphonique au cours de laquelle aurait été confirmée la prise en charge de ces services par la Région pour 2002.

#### 2.1.4. Fondements du plan d'investissements pour l'aéroport de Charleroi en 1999-2000

- (35) A la fin des années 90, un certain nombre d'études relatives aux possibilités de développement de l'aéroport de Charleroi ont été réalisées par des consultants externes. Ainsi, la Région a commandé à Tractebel une étude stratégique de développement de l'aéroport de Charleroi, clôturée en avril 2000 <sup>(19)</sup>. Simultanément, une étude de Roland Berger International Management Consultant de juillet 2000 a porté sur le développement d'une stratégie aéroportuaire pour la Wallonie <sup>(20)</sup>. Enfin, dans le contexte des négociations avec la Région dès le début 2001 en vue d'une entrée éventuelle dans le capital de BSCA, Grands Travaux de Marseille a commandé une étude sur le développement potentiel de l'aéroport <sup>(21)</sup>.
- (36) Selon la Belgique, avant même ces études et en raison des contraintes techniques liées à l'infrastructure existante <sup>(22)</sup>, il était certain qu'une nouvelle aérogare devait être construite sur la zone nord du site. Certains terrains avaient déjà été expropriés par l'Intercommunale Igretec chargée de la création de l'aéropôle. La Région a procédé elle-même à des expropriations dans le courant des années 90 et l'Intercommunale lui a rétrocédé, en 1999, des terrains qu'elle avait expropriés. C'est sur ces terrains que fut construit le nouveau terminal passagers, actuellement opérationnel.
- (37) Lors d'une séance du 20 juillet 2000, la Région wallonne a approuvé les orientations d'un accord-cadre portant sur un programme d'investissement pluriannuel sur l'aéroport de Charleroi, mentionnant en particulier «le concept d'une nouvelle aérogare passagers», pour un budget global de 113,74 millions d'EUR.

Tableau 1

#### Investissements d'infrastructure prévus par l'accord-cadre du 20 juillet 2000

(en millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total BEF	Total EUR
Terrains	145					38			183	4,54
Infrastructures	340	613	601	1 044	412	100	923	372	4 405	109,20

<sup>(17)</sup> En application du décret du 16 décembre 1999 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000 et de l'arrêté du 27 septembre 2000 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2000.

<sup>(18)</sup> En application du décret du 14 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001 et de l'arrêté du 4 octobre 2001 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2001.

<sup>(19)</sup> Cette étude portait sur le plan de développement de l'aéroport de Charleroi — Bruxelles Sud à moyen (5 ans) et à long terme (20 ans). Elle faisait référence au projet de nouvelle aérogare nord et contenait une description précise des investissements proposés.

<sup>(20)</sup> Cette étude a mis en évidence les créneaux potentiels pour l'aéroport de Charleroi et notamment l'éventualité d'une base low cost, citant Ryanair. Cette étude chiffrait les investissements à réaliser pour développer l'aéroport: le système de pistes, les expropriations, l'assainissement et réseaux divers, les remblais/déblais, la nouvelle aérogare, le parking desserte et accès privé à l'aéroport, l'accès public routier et autres, (carburants, tour de contrôle, matériel roulant, etc.).

<sup>(21)</sup> Cette étude confirmait le segment de développement pour l'aéroport de Charleroi, à savoir les compagnies low cost, les compagnies régionales et les compagnies charters. Cette étude confirmait que Ryanair était une opportunité de développement rapide du trafic à court terme avec 5 avions basés. Cette étude analysait également les conditions techniques liées à l'arrivée des compagnies aériennes Easyjet et Go, ainsi que des compagnies régionales et charters.

<sup>(22)</sup> Ces contraintes techniques étaient liées à la nécessité de disposer d'un système ILS (*Instrument Landing System*) de catégorie III afin de permettre les atterrissages par mauvaise visibilité, élément indispensable afin de pouvoir accueillir des compagnies aériennes avec des avions basés et des lignes régulières. À cette époque, le projet du parc d'activités économiques «Aéropôle» dans sa version initiale s'étendait beaucoup plus au sud de manière telle qu'il aurait rendu impossible le développement des infrastructures aéroportuaires.

- (38) Le 8 novembre 2000, la Région a adopté une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000, modifiant les hypothèses du programme d'investissement pluriannuel et portant le coût global d'investissement à 121 millions d'EUR. Néanmoins, selon la note attachée à cette décision, «les investissements relatifs à la nouvelle aérogare et à ses infrastructures d'accompagnement ne verront leur réalisation s'effectuer qu'au fur et à mesure de l'évolution des besoins spécifiques. La prise en charge de ces investissements devant être examinée en fonction du développement des activités». La note précise l'évaluation à ce stade des coûts engendrés par une nouvelle aérogare: «si les besoins réels de l'aéroport le nécessitent (...), la réalisation de la nouvelle aérogare et des infrastructures d'accompagnement qui lui sont liées pourrait engendrer un investissement de l'ordre de 1 514 millions de BEF», soit environ 37,5 millions d'EUR, sans toutefois détailler le calendrier de mise en œuvre de cette somme (voir tableau 9). À cette date, les modalités de financement du programme d'investissement de l'aéroport de Charleroi n'étaient pas encore déterminées <sup>(23)</sup>.

Tableau 2

**Investissements d'infrastructure prévus par la note jointe à la décision du 8 novembre 2000**

(en millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	Post 2004	Total BEF	Total EUR
Total A	93	160	15		38		306	7,59
Total B	12	729	709	548	319	743	3 060	75,86
Aérogare	0	0	1 514				1 514	37,53
Total	105	889	2 238	548	357	743	4 880	120,97

A: financement direct par la Région; B: subventions d'investissement.

2.1.5. Création de la SOWAER au 1<sup>er</sup> juillet 2001

- (39) Le 1<sup>er</sup> juillet 2001, la Région a constitué une société sous son contrôle exclusif, la Société Wallonne des Aéroports (ci-après «SOWAER»), pour développer les infrastructures aéroportuaires de la Région, mettre ces infrastructures à disposition des sociétés gestionnaires des aéroports concernés et les maintenir dans un état opérationnel en prenant en charge les gros entretiens et réparations.
- (40) Au préalable, dans une décision du 23 mai 2001 ayant pour objet la «mise en place d'un mécanisme financier et [la] création d'une société spécialisée», la Région avait approuvé les statuts et le plan financier de la SOWAER pour les années 2001 à 2004 <sup>(24)</sup>, et notamment un montant d'investissements total sur l'aéroport de Charleroi de 3 753 millions de BEF, soit environ 93 millions d'EUR, dont 28 millions d'EUR pour la nouvelle aérogare (voir tableau 3).

Tableau 3

**Investissements d'infrastructure prévus par le plan financier de la SOWAER, approuvé par la Région le 23 mai 2001**

(en millions)

	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terrains	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructures	741	709	548	319	2 317	57,44

<sup>(23)</sup> Une intervention financière de la Société Régionale Wallonne du Transport (SRWT), finalement abandonnée, était alors envisagée. La note susmentionnée indique ainsi qu'«il conviendra donc d'adapter les textes existants (convention de concession, cahier des charges et protocoles annexes) en fonction de la formule nouvelle qui aura été retenue pour le financement des investissements».

<sup>(24)</sup> Transmis en annexe 19 de la lettre de la Belgique du 26 août 2003

(en millions)						
	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Aérogare	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

- (41) Un plan financier plus détaillé et reprenant les dernières évolutions des programmes d'investissements de Liège et de Charleroi a été présenté au conseil d'administration de la SOWAER en mars 2002 <sup>(25)</sup>. Ce plan a ensuite été réactualisé à intervalles réguliers (environ une fois par an).
- (42) Egalement aux termes du plan financier de la SOWAER approuvé le 23 mai 2001, la contribution au fonds environnement a été plafonnée à 75 millions de BEF (1,86 million d'EUR) pour l'année 2002. Ce plan financier mettait également en recettes de la SOWAER le solde du fonds environnement, au titre de ses missions déléguées.

#### 2.1.6. Convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002 et avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002

- (43) Le 15 avril 2002, la SOWAER, qui avait repris le 29 mars 2002 la concession domaniale accordée à BSCA en 1991, a conclu une convention de sous-concession domaniale avec BSCA (ci-après la «convention SOWAER/BSCA de 2002») en vertu de laquelle:
- a) BSCA peut utiliser jusqu'en 2040 de façon exclusive la zone aéroportuaire aux fins de son exploitation. Sur cette zone aéroportuaire, la SOWAER s'engage à réaliser un programme d'investissements (ci-après le «programme d'investissements»), détaillé dans la convention SOWAER/BSCA et identique au programme mentionné au considérant 40 ci-dessus. La SOWAER s'engage en outre à effectuer les grosses réparations et gros entretiens relatifs aux terrains, constructions et infrastructures.
  - b) En contrepartie de la mise à disposition de la zone aéroportuaire, de la réalisation du programme d'investissement et de la réalisation des gros entretiens, BSCA doit payer une redevance de concession constituée:
    - d'une partie variable annuelle égale à 35 % des redevances aéronautiques avec un plafonnement destiné à évoluer au cours du temps (ci-après la «redevance variable plafonnée»),
    - d'une redevance forfaitaire annuelle destinée aussi à évoluer au cours du temps (ci-après la «redevance forfaitaire»).
- (44) Quasi simultanément, le 29 mars 2002, la Région et BSCA ont conclu un avenant modifiant la convention Région/BSCA. Selon cet avenant — avenant n° 3 à la convention Région/BSCA <sup>(26)</sup> —, la Région s'engageait à verser à BSCA:
- une subvention lui permettant d'assumer les coûts supportés pour la mise à disposition par la SOWAER des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires. Cette subvention correspondait à la redevance forfaitaire mentionnée dans le considérant 43, si bien que BSCA ne supportait finalement que la redevance variable plafonnée,
  - une subvention remboursant les dépenses (charges et investissements) engagées par BSCA pour les services «entretien et incendie». L'avenant n° 3 modifie également l'article 25 du cahier des charges en prévoyant notamment dans le compte d'exploitation relatif au coût des services incendie et entretien l'inclusion des coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements.

#### 2.1.7. Révision du programme d'investissements du 3 avril 2003

- (45) Le 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements. Cette révision prévoyait notamment de modifier la capacité du nouveau terminal par rapport au niveau décidé dans la version initiale du programme d'investissements. En effet, au lieu d'une capacité de 2 millions de passagers, il était

<sup>(25)</sup> Transmis en annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

<sup>(26)</sup> Article 3.2.2 de l'avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002.

désormais prévu de construire un terminal d'une capacité de 3 millions de passagers, ainsi qu'un parking voitures plus grand que prévu à l'origine. Cette révision représentait un montant d'investissements supplémentaires de 33 millions d'EUR.

#### 2.1.8. Convention SOWAER/BSCA du 4 avril 2006 et avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006

- (46) La convention SOWAER/ BSCA de 2002 a été remplacée le 4 avril 2006 par une nouvelle convention (ci-après la «convention SOWAER/BSCA de 2006»). Cette dernière reprend l'essentiel des dispositions de la convention SOWAER/BSCA de 2002 en précisant le contenu de certains services que rend la SOWAER à BSCA en sus des services définis par la convention SOWAER/BSCA de 2002. De plus, elle modifie les modalités de calcul du montant des redevances de concession que BSCA doit payer à la SOWAER.
- (47) La convention Région/BSCA a parallèlement été modifiée par son avenant n° 5 le 10 mars 2006. L'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA prévoit désormais que:

- font l'objet d'une compensation de la Région les coûts engagés par BSCA pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire,
- cette compensation est plafonnée. Le plafond, fixé à 5 774 000 EUR pour 2006, est indexé annuellement.

- (48) L'avenant précise également que le montant de la compensation financière doit être révisé avant juillet 2009.

#### 2.1.9. Avenant n° 6 à la convention Région/BSCA du 15 janvier 2008

- (49) La convention Région/BSCA a été à nouveau modifiée le 15 janvier 2008 (avenant n° 6). En application de cet amendement:
- la Région confie à BSCA, outre l'exécution des services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, l'exécution des services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels <sup>(27)</sup>, au marshaling <sup>(28)</sup> et à la sûreté <sup>(29)</sup> [ces missions étaient auparavant assurées directement par la Région <sup>(30)</sup>],
  - la subvention de la Région couvre désormais non seulement les coûts de BSCA relatifs à l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire (avec le maintien du plafonnement), mais aussi ceux relatifs à la sûreté, au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels et au marshaling.

## 2.2. Développement de l'aéroport de Charleroi

- (50) Pratiquement dépourvu d'utilisateurs réguliers jusque-là, l'aéroport de Charleroi a accueilli, à partir du 1<sup>er</sup> mai 1997, la compagnie Ryanair, initialement pour l'exploitation d'une ligne Dublin-Charleroi. En avril 2001, Ryanair a ouvert sa première base continentale à Charleroi en y installant, dans un premier temps, deux avions, et en ouvrant de nouvelles destinations (Shannon, Glasgow, Pise, Venise et Carcassonne).
- (51) De 2000 à 2013, le trafic de Charleroi est passé d'environ 200 000 à près de 7 millions de passagers.

<sup>(27)</sup> Cette mission couvre: i) la collecte de toutes les informations relatives aux mouvements d'aéronefs; ii) la collecte de différents documents d'aéronefs; et iii) la planification et la gestion des parkings avion.

<sup>(28)</sup> Guidage des avions jusqu'au parking.

<sup>(29)</sup> Les services liés à la sûreté comprennent «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs». Les missions de sûreté ont été déléguées à BSCA Security, une société possédée à 51 % par la Région wallonne et 49 % par BSCA.

<sup>(30)</sup> Les tâches de sûreté et de sécurité au sein de l'aéroport de Charleroi ont été confiées à BSCA en application du décret du 19 décembre 2007 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne. Également en application de ce décret, les tâches de sécurité sont déléguées par BSCA à BSCA-Security, une société de droit anonyme créée à cet effet, dont le capital est détenu à 49 % par BSCA et à 51 % par la Région.

Tableau 4

## Statistiques annuelles de trafic à l'aéroport de Charleroi

Année	Passagers	Année	Passagers
2000	255 317	2007	2 458 980
2001	773 431	2008	2 957 026
2002	1 271 596	2009	3 937 187
2003	1 804 287	2010	5 195 372
2004	2 034 140	2011	5 901 007
2005	1 873 651	2012	6 156 427
2006	2 166 915	2013	6 786 979

(52) Ryanair a toujours représenté plus de [70-80] (\*) % du trafic de l'aéroport de Charleroi.

## 2.3. Statut et actionariat de BSCA

- (53) L'actionariat de BSCA a été remodelé à de nombreuses reprises depuis 2001. À la fin de l'année 2000, BSCA était en effet détenu à plus de 80 % par Sambrinvest <sup>(31)</sup>, et dans une moindre mesure par Cockerill Sambre, Igretec <sup>(32)</sup> et quelques autres actionnaires.
- (54) Une première refonte est intervenue sur le fondement d'une décision du gouvernement wallon du 8 février 2001. Par cette décision, le gouvernement a chargé la Sogepa <sup>(33)</sup>, une société contrôlée par la Région, de racheter 2 680 actions de BSCA (soit 43,79 % du capital) détenues par Sambrinvest, les actions propres détenues par BSCA, ainsi que les parts que souhaiteraient vendre les «actionnaires privés». En outre, le gouvernement a chargé dans la même convention le ministre responsable de la gestion aéroportuaire de «préparer une convention d'actionnaires liant SOWAER, Sambrinvest et éventuellement Igretec, qui organisera entre elles la coordination des pouvoirs au sein de BSCA tant à l'assemblée générale qu'au conseil d'administration et au comité de direction».
- (55) La Région a également décidé d'engager parallèlement une augmentation de capital de BSCA: le principe d'une telle recapitalisation apparaît en mai 2001 dans une décision du gouvernement wallon <sup>(34)</sup>. Cette augmentation de capital, d'un montant total de 3 941 300 EUR, a été réalisée le 3 décembre 2002; la SOWAER a apporté en numéraire la somme de 3 808 660 EUR, contre 49,23 % des parts du capital de BSCA.

(\*) Information couverte par le secret professionnel.

<sup>(31)</sup> Sambrinvest est un acteur de capital à risque actif dans la région de Charleroi-Thuin. Il a pour objet l'accompagnement et le développement des PME. Jusqu'en 2012, Sambrinvest était détenu à 50 % par la Région wallonne.

<sup>(32)</sup> Igretec est l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques. Elle participe au développement et à la reconversion de Charleroi au travers du développement de l'aéroport, de l'aéropole voisin, et de l'aménagement des zones industrielles, Igretec regroupe 68 communes, principalement de la province de Hainaut. Elle est présidée par le ministre-président de la Région wallonne.

<sup>(33)</sup> La Société Wallonne de Gestion et de Participation (Sogepa) est le bras financier privilégié de la Région wallonne pour l'aide aux entreprises en redéploiement. Elle intervient soit sous la forme de prêts, soit sous la forme de capital, et gère les participations, obligations, avances ou intérêts que la Région wallonne ou elle-même détient dans ces sociétés via des missions déléguées du Gouvernement.

<sup>(34)</sup> 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».

Tableau 5

Évolution de la composition de l'actionnariat de BSCA <sup>(1)</sup>

(en %)

Année	BSCA	SOWAER	Sogepa	Sambrinvest	Igretec	Belgian airport	Autres
2000	6,21	—	0,00	82,84	2,29	0,00	8,66
2001	0,00	—	55,07	39,05	2,29	0,00	3,59
2002	0,00	49,23	27,01	19,16	2,32	0,00	2,28
2003	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2004	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2005	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2006	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2007	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2008	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2009	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2010	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2011	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2012	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2013	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67

Les chiffres sont valables au 31 décembre de l'année indiquée.

<sup>(1)</sup> Lettre des autorités belges du 21 septembre 2011 et du 6 février 2014.

- (56) De 2002 à 2008, la SOWAER a géré une part d'environ 49 % du capital de BSCA. Selon les autorités belges, cette gestion a été effectuée pour le compte du gouvernement wallon.
- (57) En 2009, BSCA a ouvert son capital à un partenaire privé. Le consortium Belgian Airports (ci-après «Belgian Airports»), composé du groupe italien SAVE et de la société belge Holding Communal SA <sup>(35)</sup>, a ainsi acquis 27,65 % des parts du gestionnaire d'aéroport. Belgian Airports dispose d'un droit de veto sur un certain nombre de décisions importantes, y inclus les accords commerciaux avec Ryanair.

### 3. DESCRIPTION DES MESURES

- (58) Deux types de mesures font l'objet de la présente décision:
- les mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA (section 3.1),
  - les mesures de la Région, de la SOWAER et de BSCA en faveur de Ryanair (section 3.2).

<sup>(35)</sup> Cette société a été liquidée en 2011.

### 3.1. Mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA

(59) Les mesures en faveur de BSCA visées par la procédure sont les suivantes:

- en application de la convention SOWAER/BSCA et des décisions d'investissements, la mise à disposition de BSCA des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi et la réalisation d'un programme d'investissements destinés à moderniser et agrandir celles-ci, ainsi que la prestation de certains services par la SOWAER incluant les grosses réparations de l'infrastructure, en contrepartie d'une redevance payée par BSCA (section 3.1.1),
- en application de la convention Région/BSCA, l'octroi par la Région d'une subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire (section 3.1.2),
- la souscription le 3 décembre 2002 par la SOWAER d'une augmentation du capital social de BSCA (section 3.1.3).

3.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements, et prestation de certains services notamment les grosses réparations, en contrepartie d'une redevance de concession*

3.1.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements et prestation de certains services notamment les grosses réparations*

(60) En application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la SOWAER:

- octroie à BSCA jusqu'en 2040 une sous-concession domaniale portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire aux fins de son exploitation,
- met à disposition de BSCA de nouveaux investissements. Le programme d'investissements, qui inclut notamment la construction d'une nouvelle aérogare, l'allongement de la piste, la construction d'un taxiway et d'un parking pour les avions additionnels et des équipements pour l'aide à la navigation, représente un montant de 93 millions d'EUR <sup>(36)</sup>:

Tableau 6

#### Programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002

	<i>(en millions)</i>					
	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terrains	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructures	741	709	548	319	2 317	57,44
Aérogare	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

<sup>(36)</sup> Ce programme est identique au programme mentionné dans le considérant 41.

— effectue les grosses réparations et gros entretiens relatifs aux terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires se trouvant sur la zone concédée.

- (61) Le programme d'investissements a été révisé annuellement. Ces révisions ont inclus à la fois des actualisations liées à des surcoûts qui n'avaient pas été anticipés en avril 2002 et des décisions portant sur de nouveaux investissements. Notamment, le 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements approuvée par le conseil d'administration de la SOWAER. Cette révision <sup>(37)</sup> prévoyait en particulier un nouveau terminal d'une capacité plus grande que celle envisagée à l'origine (3 millions au lieu de 2 millions de passagers) et un parking voitures plus grand que prévu à l'origine. Elle impliquait un montant d'investissements supplémentaires de 33 millions d'EUR.
- (62) Le programme d'investissements a été révisé annuellement jusqu'en 2009 <sup>(38)</sup>. Le coût total du programme d'investissements de la SOWAER à Charleroi pour 2002-2010, tel que revu lors de sa dernière actualisation par le Conseil d'administration de la SOWAER en 2009, s'élève à 219 103 435 EUR <sup>(39)</sup>. Bien que ce programme d'investissements ait été intitulé «Programme d'investissements pour 2002-2010», les dépenses étaient prévues jusqu'en 2017.

Tableau 7

**Coûts totaux du programme d'investissement de la SOWAER à Charleroi, tel que revu par le Conseil d'administration de la SOWAER en 2009**

(en EUR)

Type d'investissements	
Investissements classiques	[180 000 000-210 000 000]
Dont terrains	[4 000 000-5 000 000]
Dont parking avion	[36 000 000-40 000 000]
Dont nouvelle aérogare	[80 000 000-100 000 000]
Dont tour de contrôle	[10 000 000-13 000 000]
Anciens engagements	[1 000 000-2 000 000]
Investissements générant des recettes	[3 000 000-4 000 000]
Sécurité — Sûreté — Environnement	[8 000 000-11 000 000]
Entretiens extraordinaires	[4 000 000-6 000 000]
Total	219 103 435

Source: annexe 7 de la lettre des autorités belges du 21 septembre 2011.

<sup>(37)</sup> Selon la note de la SOWAER au gouvernement wallon du 3 avril 2003, en application de cette révision, le programme d'investissements passait de 93 à 150,8 millions d'EUR, soit une augmentation de 57,8 millions, dont:

- a) 33 millions pour l'extension du terminal passagers par rapport à ce qui était antérieurement prévu;
- b) 3 millions pour la deuxième phase de la construction de tour de contrôle;
- c) 2 millions pour le programme de sûreté et de sécurité;
- d) 1,6 million pour la reprise par la SOWAER de l'encours budgétaire;
- e) 1,5 million pour la réactualisation des acquisitions de terrains autour de l'aéroport;
- f) 12 millions pour provisionner les décomptes et régularisations éventuels;
- g) 4,8 millions qualifiés de «variation».

<sup>(38)</sup> Voir note de la Belgique du 6 février 2014.

<sup>(39)</sup> Ce montant exclut le programme obligatoire d'investissements complémentaires (qui n'est pas examiné dans la présente décision) et les investissements financés en propre par BSCA.

- (63) Outre les grosses réparations et entretien, en application de la convention SOWAER/BSCA de 2006, la SOWAER s'est engagée à fournir des services additionnels pour le compte de BSCA, à savoir notamment des services de conseil de toutes natures (juridique, environnemental, financier, administratif, etc.), l'analyse et les recommandations concernant les nuisances sonores liées à l'aéroport et la définition et la mise à jour d'un système d'information géographique (SIG).

#### 3.1.1.2. *Redevance de concession due par BSCA à la SOWAER*

- (64) En contrepartie des éléments décrits dans la section 3.1.1.1, BSCA paie à la SOWAER une redevance de concession.

##### i) Dispositions contractuelles

##### a) Période du 15 avril 2002 au 31 décembre 2005

- (65) En application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA paie à la Région une redevance de concession constituée:

— d'un montant annuel variable (ci-après la «redevance variable plafonnée»), égal à 35 % des redevances aéronautiques perçues durant l'année en cours, avec un plafonnement fixé à 883 689 EUR en 2002 et majoré de 2 % par an de 2003 à 2006; ce plafonnement est porté à 2 650 000 EUR en 2007, majoré de 2 % par an, et revu à partir de 2015 <sup>(40)</sup>. Cette redevance est affectée à un fonds pour le règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport,

— d'un montant annuel forfaitaire (ci-après la «redevance forfaitaire»), fixé à 9 371 000 EUR pour 2002 et par la suite indexé. Ce montant est porté à 13 525 000 EUR à partir de 2010 et indexé <sup>(41)</sup>.

- (66) Néanmoins, aux termes de la convention de concession Région/BSCA telle que modifiée le 29 mars 2002, BSCA bénéficie d'une subvention de la Région destinée à lui permettre «d'assumer des missions de service public dans le cadre de l'exploitation de l'aéroport de Charleroi, à savoir les frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la SOWAER». Cette subvention est égale à la redevance forfaitaire plafonnée, de sorte que seule la redevance variable plafonnée est réellement à la charge de BSCA. De plus, en application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA est exemptée du paiement de la redevance forfaitaire en cas de non-perception de la subvention de la Région <sup>(42)</sup>.

##### b) Période à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006

- (67) La convention SOWAER/BSCA de 2002 a été révisée par la convention SOWAER/BSCA de 2006, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Aux termes de cette convention <sup>(43)</sup>, BSCA verse à la SOWAER:

— un montant annuel variable, fixé à 1,5 EUR par passager et 8 EUR par tonne de fret, indexés sur la base de l'indice des prix à la consommation de la Belgique <sup>(44)</sup>. Ce montant variable a été plafonné contractuellement à 956 533 EUR <sup>(45)</sup> pour 2006, puis à 2 651 067 EUR à partir de 2007, ce montant étant majoré à partir de 2008 de 2 % composés par an,

— un montant annuel forfaitaire de 10 094 000 EUR, majoré de 2 % annuellement.

<sup>(40)</sup> Article 11 de la convention de la convention SOWAER/BSCA de 2002.

<sup>(41)</sup> Voir note 40.

<sup>(42)</sup> L'article 11.3 de la convention SOWAER/BSCA de 2002 stipule que «BSCA bénéficiera d'une exemption de paiement de la redevance forfaitaire à concurrence de la subvention de la Région Wallonne qu'elle ne percevrait pas ou plus, pour une raison non fautive ou indépendante de sa volonté».

<sup>(43)</sup> Article 12 de la convention de services SOWAER/BSCA de 2006.

<sup>(44)</sup> L'indexation est annuelle à partir de 2007. Elle est calculée à partir de l'Indice belge des Prix à la Consommation.

<sup>(45)</sup> Le plafond de 956 533 EUR correspond au plafond de 883 689 EUR (prévu dans la convention SOWAER/BSCA de 2002) majoré de 2 % par an

- (68) Parallèlement, la convention de concession de services entre la Région et BSCA du 10 mars 2006 modifie les termes de la subvention de la Région destinée à couvrir la part fixe des redevances de BSCA à la SOWAER <sup>(46)</sup> et reprend la clause d'exemption visée au considérant 66 ci-dessus <sup>(47)</sup>.
- (69) Enfin, par l'avenant n° 1 du 27 mai 2009 à la convention SOWAER/BSCA de 2006, BSCA et la SOWAER ont convenu qu'un montant annuel additionnel de [...] EUR par mètre carré supplémentaire <sup>(48)</sup> est versé par BSCA à la SOWAER depuis 2009 en date en vue de l'acquisition de nouveaux terrains par la SOWAER et de l'extension corrélative du périmètre de la convention de services. Ces sommes supplémentaires s'élevaient à 1 206 EUR en 2010, 1 230 EUR en 2011, 1 255 EUR en 2012 et 1 280 EUR en 2013 <sup>(49)</sup>.
- ii) Montants des redevances versées par BSCA à la SOWAER
- (70) Au vu de ces éléments, les montants des redevances effectivement versées par BSCA à la SOWAER sont synthétisés dans le tableau 8, en tenant compte des compensations versées par la Région à BSCA pour transfert à la SOWAER.

Tableau 8

**Redevances versées par BSCA à la SOWAER <sup>(1)</sup>**

(en EUR)

Année	Part fixe	Part variable	Redevances totales	Redevances nettes
2002	9 371 000	883 689	10 254 689	883 689
2003	9 558 420	901 363	10 459 783	901 363
2004	9 749 588	919 390	10 668 978	919 390
2005	9 944 580	937 778	10 882 358	937 778
2006	10 094 000	956 532	11 050 532	956 532
2007	10 262 000	2 651 067	12 913 067	2 651 067
2008	10 478 000	2 704 088	13 182 088	2 704 088
2009	10 150 000	2 758 170	12 908 761	2 758 761
2010	10 150 000	2 813 333	12 964 539	2 814 539
2011	10 353 000	2 869 600	13 223 830	2 870 830
2012	10 353 000	2 926 992	13 281 247	2 928 247
2013	10 353 000	2 985 532	13 339 812	2 986 812

Outre les parts fixe et variable, les redevances totales intègrent le montant additionnel lié à l'extension du périmètre de la convention de services à partir de 2009 visé au considérant 69. Les redevances nettes prennent en compte la subvention de la Région à BSCA.

<sup>(1)</sup> Annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

<sup>(46)</sup> Selon cet avenant, la compensation financière de la Région à BSCA n'est plus destinée qu'aux seuls «frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la SOWAER dans l'exécution des services liés à la protection contre l'incendie, la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire». Des montants sont donc inscrits au budget de la Région au titre de «Subvention à BSCA lui permettant d'assurer des missions de service public dans le cadre de l'exploitation des aéroports»

<sup>(47)</sup> L'article 12.3 de la convention SOWAER/BSCA de 2006 stipule que «BSCA bénéficiera d'une exemption de paiement du prix des services à concurrence de la compensation financière de la Région Wallonne dont elle ne percevrait pas ou plus le paiement, pour une raison non fautive ou indépendante de sa volonté».

<sup>(48)</sup> Ce montant est indexé à hauteur de 2 % par an. Il s'applique aux surfaces rajoutées à l'emprise de la sous-concession à partir de la date de leur acquisition par la SOWAER.

<sup>(49)</sup> Annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

### 3.1.2. Subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

#### 3.1.2.1. Dispositions contractuelles

##### a) Période du 29 mars 2002 au 31 décembre 2005

- (71) L'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région wallonne rembourse les dépenses inhérentes aux services incendie et entretien:

- le service incendie est défini par référence aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale <sup>(50)</sup>,
- le service d'entretien est défini comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.» <sup>(51)</sup> ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés» <sup>(52)</sup>.

- (72) L'avenant n° 3 du 29 mars 2002 modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.

«Sont notamment imputés à ce compte d'exploitation:

- le coût complet du personnel chargé de la protection incendie et de l'entretien du site aéroportuaire et de l'encadrement de ce personnel, y compris les charges patronales et les provisions y afférentes (activités nouvelles),
- les coûts des services et biens divers (en ce compris les sous-traitances éventuelles),
- les coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements [ <sup>(53)</sup>],
- les dépenses éventuelles de sous-traitance en matière d'entretien et de protection incendie.»

##### b) Période du 10 mars 2006 au 31 décembre 2007

- (73) L'avenant n° 5 du 10 mars 2006 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA comme suit: «Font l'objet d'inscriptions annuelles au budget de la Région wallonne: (...) la compensation financière accordée par la Région wallonne à BSCA pour les coûts d'exécution des services liés à la protection contre l'incendie, à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, dans le respect des conditions posées par l'article 25 du cahier des charges annexé à la présente convention.»

- (74) L'avenant n° 5 modifie également l'article 25 du cahier des charges. L'article 25 modifié prévoit que «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».

- (75) En application de l'article 25 du cahier des charges, la compensation financière est plafonnée à 5 774 000 EUR pour 2006. Ce plafond est indexé annuellement jusqu'au 31 décembre 2009. Le montant de la compensation financière doit être révisé au plus tard au second semestre 2009.

<sup>(50)</sup> Article 12 du cahier des charges.

<sup>(51)</sup> Voir note 50.

<sup>(52)</sup> Article 19 du cahier des charges.

<sup>(53)</sup> Les coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements n'étaient pas mentionnés dans les textes antérieurs.

(76) De plus l'article 25.7 du cahier des charges, introduit par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006, prévoit que le montant de la compensation ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA et que toute surcompensation des coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante.

c) Période à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008

(77) L'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 à la convention de concession Région / BSCA modifie l'article 25.1 du cahier des charges et ajoute aux services dont l'exécution est déjà confiée à BSCA <sup>(54)</sup> le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels, le marshaling et la sûreté.

(78) Le suivi et l'enregistrement des vols consistent à compléter la base de données de l'administration wallonne en reprenant les informations relatives aux vols (nombre de passagers, immatriculation, nom du pilote, type d'avion, nature du vol, provenance, poids de l'avion, etc.). La planification des vols porte sur les communications, les plans de vol, les slots, les annonces radio et la gestion des parkings avions. Le suivi et l'enregistrement des vols et la planification des vols sont assurés par le «bureau de navigation».

(79) Le marshaling comprend deux tâches, soit le marshaling sur «stand» qui est réalisé par le coordinateur de zones lors de chaque arrivée d'un avion et le «follow me» qui consiste dans le guidage de l'avion par une voiture utilisée uniquement pour les pilotes qui ne connaissent pas l'aéroport (aviation d'affaires) ou les gros porteurs, code D. À l'aéroport de Charleroi, ce nombre d'opérations est très limité (maximum 100 par an).

(80) Les services de sûreté sont définis par l'article 25.2 modifié du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008: «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs.» BSCA délègue l'exécution des services de sûreté à la société anonyme de droit public BSCA Security. Les missions de BSCA Security sont définies en référence au décret du 23 juin 1997 relatif à la création des aéroports de la région wallonne <sup>(55)</sup>. BSCA security est détenue à 51 % par la région wallonne et à 49 % par BSCA.

(81) Les modalités de la compensation financière sont fixées comme suit par l'article 25.1 du cahier des charges modifié:

— pour ce qui concerne les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, la Région prend en charge les coûts liés à leur exécution selon les mêmes modalités que celles définies par l'avenant n° 5 (voir considérant 75) et ce jusqu'au 31 décembre 2009; les parties doivent procéder à une réévaluation du montant de la compensation au plus tard au cours du second semestre 2009,

— pour ce qui concerne les services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels, au marshaling et à la sûreté <sup>(56)</sup>, la Région prend à sa charge les coûts de ces services pour les années 2008 et 2009. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, la prise en charge est plafonnée au montant indexé de la compensation versée pour l'année précédente.

(82) L'article 25.7 du cahier des charges est modifié et prévoit que le montant de la compensation ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA après déduction des redevances éventuellement perçues auprès des usagers pour couvrir ces services.

### 3.1.2.2. Montant de la subvention versée par la Région wallonne

(83) Le tableau 9 récapitule les subventions versées par la Région wallonne à BSCA et BSCA Security, hors subvention «mission publique» compensant la redevance forfaitaire annuelle.

<sup>(54)</sup> Les services liés à la protection contre l'incendie et la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire.

<sup>(55)</sup> À l'annexe 10 de la lettre de la Belgique du 5 février 2014 figurent les statuts de BSCA Security.

<sup>(56)</sup> L'alinéa en question mentionne également les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire.

Tableau 9

**Subventions versées par la Région à BSCA ou BSCA Security <sup>(1)</sup> de 2001 à 2013 (hors subvention «mission publique» compensant la redevance forfaitaire annuelle)**

	Incendie, sécurité, entretien	Sûreté et sécurité	Bureau de navigation, y compris marshalling	Total
2001	2 892 612	—	—	2 892 612
2002	3 201 000	—	—	3 201 000
2003	4 184 964	—	—	4 184 964
2004	5 182 000	—	—	5 182 000
2005	5 525 000	—	—	5 525 000
2006	5 774 000	—	—	5 774 000
2007	5 774 000	—	—	5 774 000
2008	5 993 000	9 233 984	317 000	15 544 054
2009	6 148 000	13 512 788	417 324	20 078 112
2010	6 148 000	13 596 515	419 909	20 164 424
2011	6 148 000	13 703 323	533 323	20 384 646
2012	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
2013	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
Total	69 266 576	78 073 852	2 596 388	149 936 816

Source: annexe 9 de la lettre de la Belgique transmise le 6 février 2014, modifiée pour la subvention Giro par la réponse de la Belgique transmise le 25 mars 2014.

<sup>(1)</sup> La subvention versée au titre de la sûreté et sécurité est versée à BSCA Security.

### 3.1.3. Augmentation de capital souscrite par la SOWAER

- (84) Dans le cadre de ses projets de développement, et notamment de la négociation des accords de 2001 avec Ryanair, une note stratégique soumise au conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 indiquait que «BSCA devrait, au terme des trois prochaines années accumuler 164 millions de pertes. Ses fonds propres au 31 décembre 2003 devraient dès lors être réduits à 23 millions de francs [belges], soit moins de 20 % du capital actuel de 153 millions de francs [belges]. C'est pourquoi, une augmentation de capital de 5 millions d'EUR doit être prévue afin d'éviter de se retrouver dans une situation précaire».
- (85) De fait, dans sa décision du 23 mai 2001 relative au plan financier de la SOWAER, la Région avait déjà validé le principe d'injections de capital successives dans les sociétés de gestion des aéroports wallons <sup>(87)</sup>. Le plan financier de la SOWAER à cette date prévoyait «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)», soit une injection de capital de 3,718 millions d'EUR répartie sur trois ans.

<sup>(87)</sup> Le plan financier indique que «le développement envisagé pour BSCA et SAB va nécessiter des augmentations de capital propre importantes (outre les financements extérieurs) et donc un suivi de la part de SOWAER».

- (86) L'augmentation de capital a finalement été réalisée en une fois, le 3 décembre 2002. Le capital souscrit a été entièrement libéré; la SOWAER a donc apporté en numéraire la somme de 3,809 millions d'EUR contre 49,23 % des parts du capital de BSCA <sup>(58)</sup>.

### 3.2. Mesures de la Région et BSCA en faveur de Ryanair <sup>(59)</sup>

#### 3.2.1. Les accords de 2001

- (87) Sera désigné sous les termes «les accords de 2001» l'ensemble formé par:
- l'engagement du gouvernement wallon du 6 novembre 2001,
  - le contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001 (ci-après le «contrat de 2001»),
  - la convention Promocy du 12 décembre 2001 et le contrat entre Promocy et Leading Verge du 31 janvier 2002, pour lesquels la décision a été prise au conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 <sup>(60)</sup>.

#### 3.2.1.1. L'engagement du gouvernement wallon du 6 novembre 2001

- (88) La Région a conclu le 6 novembre 2001 un accord avec Ryanair. Cet accord prévoyait une redevance d'atterrissage de 1 EUR par passager partant pour Ryanair, soit une réduction de l'ordre de 50 % de la redevance d'atterrissage par rapport au montant fixé et publié par le gouvernement wallon et qui procédait d'une autre méthode de calcul <sup>(61)</sup> (à cette époque en effet, les charges aéroportuaires facturées aux compagnies aériennes étaient déterminées selon une grille tarifaire arrêtée et publiée par le gouvernement wallon et non BSCA). En outre, la Région s'est engagée à indemniser Ryanair pour les pertes que la compagnie viendrait à subir directement du fait d'une modification éventuelle du niveau des taxes aéroportuaires ou des horaires d'ouverture de l'aéroport durant les années 2001 à 2016, sauf si ces changements étaient dictés par l'Union européenne, l'État fédéral, l'Organisation de l'aviation civile internationale ou d'autres exigences de droit international.

#### 3.2.1.2. Le contrat de 2001, y compris les dispositions relatives à Promocy

- (89) En vertu du contrat de 2001 entre BSCA et Ryanair, BSCA a fixé un prix pour l'assistance en escale pour Ryanair de 1 EUR par passager <sup>(62)</sup>, soit 10 fois moins que le prix affiché en 2001 par BSCA pour les autres utilisateurs.
- (90) BSCA s'était également engagé à contribuer financièrement et par diverses prestations de service aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair à Charleroi <sup>(63)</sup>. Cette contribution était à hauteur de:
- 250 000 EUR pour les frais d'hôtel et de subsistance du personnel de Ryanair,
  - 160 000 EUR par nouvelle route ouverte, à concurrence de trois routes maximum par avion basé, soit un maximum de 1 920 000 EUR,
  - 768 000 EUR pour participer aux frais de recrutement et d'entraînement des pilotes et des équipages affectés aux nouvelles destinations desservies par l'aéroport,
  - 4 000 EUR pour l'achat d'équipements de bureau.
- (91) BSCA a dû parallèlement mettre gratuitement à disposition de Ryanair 100 mètres carrés de bureaux et 100 mètres carrés d'«engineering store», et garantir un droit d'accès non-exclusif à une salle de formation. BSCA a aussi dû fournir ses bons offices afin que Ryanair obtienne un coût minimum ou nul pour l'utilisation d'un hangar dédié à la maintenance d'avions.

<sup>(58)</sup> Les autres parts issues de l'augmentation de capital ont été souscrites pour un montant total d'environ 133 000 EUR par certains actionnaires minoritaires: les sociétés SONACA, Carolo Parking et Igretec.

<sup>(59)</sup> Le 6 juillet 2012, BSCA a conclu un nouvel accord avec Ryanair. Cet accord ne figurant ni dans les mesures identifiées dans la décision d'ouverture de 2002, ni dans celles identifiées dans la décision d'extension de 2012, il n'est pas examiné dans la présente décision.

<sup>(60)</sup> Information indiquée au cours de la réunion du 24 juin 2003 entre la Commission et les autorités belges.

<sup>(61)</sup> Alors que la taxe d'atterrissage était calculée en fonction du poids à la tonne des avions dans le système général applicable à tous, elle était calculée selon une assiette différente pour Ryanair et prélevée par passager embarquant.

<sup>(62)</sup> Point 1.3 du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

<sup>(63)</sup> Point 1.5 du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

- (92) Par ailleurs, selon les termes du contrat de 2001, Ryanair et BSCA ont constitué une société de promotion commerciale conjointe, dénommée Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport (ci-après «Promocy»). L'objet social de Promocy était le développement de Charleroi et de sa région par l'exploitation commerciale de l'aéroport <sup>(64)</sup> (Promocy finançait par exemple une partie du prix des billets promotionnels de Ryanair). BSCA et Ryanair devaient contribuer dans les mêmes proportions au fonctionnement de Promocy <sup>(65)</sup>. Ainsi BSCA et Ryanair ont souscrit à parts égales le capital social de Promocy, s'élevant au total à 62 500 EUR. En outre, BSCA et Ryanair versaient chacun une contribution de 4 EUR par passager transporté par Ryanair au départ de l'aéroport de Charleroi.
- (93) Les redevances par passager partant applicables aux opérations de Ryanair en vertu du contrat de 2001, ainsi que les contributions au financement de Promocy, sont synthétisées dans le tableau 10.

Tableau 10

**Redevances applicables à Ryanair aux termes du contrat de 2001 <sup>(1)</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance d'atterrissage	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Redevance par passager	7	7	7,38	7,5	7,88	8	8	8	8	8	8	8
Assistance en escale	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Promocy	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4
Total net payé par Ryanair	5	5	5,58	5,76	6,14	6,26	6,52	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6

Les tarifs du contrat de 2001, variant au 1<sup>er</sup> avril, font l'objet d'une application au prorata pour être comparables sur une base annuelle (1<sup>er</sup> janvier-31 décembre).

<sup>(1)</sup> Redevances par passager partant, conformément aux données fournies par la réponse des autorités belges du 14 juillet 2011. Les redevances pour les années de 2001 à 2003 sont identiques à celles de 2004.

- (94) En contrepartie, la compagnie Ryanair s'est engagée vis-à-vis de BSCA à baser un certain nombre d'avions (entre deux et quatre) à Charleroi, et à opérer au moins trois rotations par jour et par avion au départ de Charleroi sur la période de 15 années (2001-2016) couverte par le contrat. La compagnie irlandaise assurait ainsi au gestionnaire de l'aéroport un trafic passager qui lui permettait d'espérer des recettes, que ce soit au titre des taxes aéroportuaires ou des activités autres qu'aéronautiques. Selon le contrat, si Ryanair avait cessé ses opérations à Charleroi au cours des cinq premières années du contrat, la compagnie aurait été tenue de rembourser à BSCA la participation aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair et la contribution marketing. À compter de la cinquième année d'existence du contrat, le montant du remboursement est fixé de manière dégressive <sup>(66)</sup>.

3.2.2. *L'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004*

- (95) Selon la Belgique, en application du droit national, la décision de 2004 avait rendu de facto nuls les accords de 2001. Aussi la Région a-t-elle décidé d'adopter le 11 juin 2004 un arrêté ministériel portant réduction, à titre promotionnel, des redevances dues pour l'atterrissage des aéronefs à l'aéroport de Charleroi. Cet arrêté est entré

<sup>(64)</sup> Point 4 de l'annexe C du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

<sup>(65)</sup> Point 1.6 et annexe C du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

<sup>(66)</sup> Article 2 du contrat de 2001.

en vigueur rétroactivement le 13 février 2004. Il prévoyait qu'à titre promotionnel, pour toutes les compagnies aériennes, la redevance due pour l'atterrissage d'un aéronef assurant une ligne régulière était fixée à 1 EUR par passager (c'est-à-dire le tarif dont bénéficiait Ryanair en application des accords de 2001). Cette réduction générale ne valait que pour une durée de trente-six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel.

- (96) Par lettre du 24 juin 2004 <sup>(67)</sup>, BSCA s'est engagée auprès de Ryanair à poursuivre l'application des termes des accords de 2001 jusqu'au 31 mars 2006, en garantissant notamment à la compagnie un coût total d'utilisation des services de l'aéroport de 5 EUR par passager au départ, correspondant au niveau qui aurait résulté de l'application des accords de 2001 s'ils avaient continué à s'appliquer en 2005 et 2006 (voir tableau 10). Ce cadre commercial provisoire était conditionné par le non-dépassement d'un plafond de 2 millions de passagers annuels pour l'ensemble de l'activité aéroportuaire <sup>(68)</sup>; néanmoins, malgré le léger dépassement de ce plafond enregistré en 2004 <sup>(69)</sup>, les conditions offertes à Ryanair n'ont pas été modifiées en 2004 et 2005.

### 3.2.3. L'avenant de 2005

- (97) Par décret du 3 février 2005, la Région a délégué aux gestionnaires d'aéroports, dont BSCA <sup>(70)</sup>, la compétence de fixation des tarifs de redevances aéroportuaires.
- (98) À partir du 1<sup>er</sup> avril 2006, le tarif général des redevances d'atterrissage facturées par BSCA a été porté à 2 EUR par passager partant; ce tarif de 2 EUR est indexé. En outre, un système de remises annuelles en fonction du nombre de passagers partants a été mis en place conformément au tableau 11.

Tableau 11

#### Remises sur redevances d'atterrissage applicables à toutes les compagnies opérant sur l'aéroport de Charleroi à partir du 1<sup>er</sup> avril 2006 <sup>(1)</sup>

Remises sur base annuelle		
Pourcentage de remise (en %)	De x passagers partants	À y passagers partants
0	0	15 000
5	15 001	35 000
10	35 001	50 000
25	50 001	100 000
35	100 001	200 000
50	200 001	—

<sup>(1)</sup> Lettre des autorités belges du 14 juillet 2011 et <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>.

- (99) Le 9 décembre 2005, BSCA a proposé à Ryanair, qui l'a accepté, un nouvel accord commercial en date du 9 décembre 2005 (ci-après l'«avenant de 2005») pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 décembre 2015.

<sup>(67)</sup> Lettre transmise à la Commission dans un courrier des autorités belges du 13 septembre 2004. Cette lettre faisait suite à un *Memorandum of Intent* (MOI) conclu le 8 avril 2004.

<sup>(68)</sup> Point 3b de la lettre du 24 juin 2004.

<sup>(69)</sup> Le nombre total de passagers ayant utilisé l'aéroport en 2004 a été de 2 034 140 (voir tableau 1).

<sup>(70)</sup> Articles 35 et 36 du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative. Ces dispositions ont été transposées à l'aéroport de Charleroi par l'avenant n° 4 à la convention de concession de 1991 entre la Région et BSCA, qui prévoit à son article 1 que «le concessionnaire fixe et perçoit auprès des usagers le montant des redevances aéronautiques dues pour l'utilisation de l'aéroport qu'il gère».

(100) Aux termes de l'avenant de 2005:

- les redevances d'atterrissage dues par Ryanair sont calculées sur la base du tarif général, ce dernier prévoyant une remise de 50 % au-delà de 200 000 passagers (voir tableau 11),
- les tarifs d'assistance en escale («handling») applicables aux opérations de Ryanair sont fixés jusqu'en 2015 conformément au tableau 12,
- Ryanair est assujéti à une nouvelle redevance, libellée «infrastructure access fee»,
- le contrat ne prévoit plus de versement de BSCA à Promocoy.

Tableau 12

**Redevances applicables à Ryanair aux termes de l'avenant de 2005 <sup>(1)</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance d'atterrissage			[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Redevance par passager			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistance en escale			[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]
Accès à l'infrastructure			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total net payé par Ryanair			[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]
Différence avec le Contrat de 2001			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]

Les valeurs de la redevance d'atterrissage sont fondées sur les projections de passagers de Ryanair au moment de la signature de l'avenant de 2005.

<sup>(1)</sup> Redevances par passager partant, conformément aux données fournies par la réponse des autorités belges du 14 juillet 2011.

(101) La Commission constate que les montants par passager payés par Ryanair conformément au tableau 12 sont, à l'exception de l'année [...], identiques à ceux qui étaient prévus par le contrat de 2001 <sup>(71)</sup> (voir tableau 10).

(102) Enfin, le contrat de 2005 prévoit que pour une période d'au moins 6 mois suivant le début de l'utilisation du nouveau terminal, Ryanair base à Charleroi 4 avions avec un minimum de [25-32] rotations journalières. À défaut, Ryanair paiera une surcharge de [10-25] %.

<sup>(71)</sup> Les projections de la Région ne tiennent pas compte de l'indexation annuelle des redevances d'atterrissage, ni de l'augmentation du nombre de passagers Ryanair au-delà de 1,75 million; ces deux corrections ont un impact opposé sur le montant réel des redevances par passager payées par Ryanair.

### 3.2.4. L'Avenant de 2010

- (103) Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, BSCA a introduit une redevance additionnelle par passager, payable par toutes les compagnies aériennes opérant de l'aéroport de Charleroi, au titre des Passagers à Mobilité Réduite (ci-après la «redevance PMR»). L'avenant n° 7 à la convention Région/BSCA autorise en effet BSCA à fixer une telle redevance, ce qui selon la Belgique est conforme au droit de l'Union <sup>(72)</sup>. La redevance PMR a été fixée à 19,5 centimes d'EUR par passager partant en 2009 <sup>(73)</sup>.
- (104) Un avenant au contrat entre BSCA et Ryanair a été conclu par échange de courriers entre BSCA et Ryanair le 6 décembre 2010 (ci-après l'«avenant de 2010»). Il prévoit:
- une dérogation au niveau général de la redevance PMR, aux termes de laquelle Ryanair paiera [10-30] centimes d'EUR par passager au titre de l'année allant du 1<sup>er</sup> février 2009 au 31 janvier 2010; de plus, les modalités d'indexation de la redevance PMR prévoient une réduction du tarif proportionnelle à l'augmentation du trafic généré par Ryanair <sup>(74)</sup>,
  - une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager à Ryanair sur la tarification de l'assistance en escale.

### 3.2.5. Cession des parts de BSCA dans Promocy

- (105) Le 31 mars 2010, BSCA a cédé à Ryanair sa participation de 50 % dans Promocy <sup>(75)</sup>. BSCA a vendu les actions à leur valeur comptable pour un montant total de 31 100 EUR (soit 100 EUR par action). L'intégralité des risques et devoirs a été transférée à l'actionnaire unique, en l'occurrence Ryanair.
- (106) Selon la Belgique, au moment de cette cession, la trésorerie de Promocy s'élevait à 261 073 EUR (solde de l'actif, déduction faite du capital et de la réserve légale) <sup>(76)</sup>. BSCA a donc cédé la moitié du capital de Promocy à un prix bien inférieur à la moitié de la valeur de la trésorerie.

## 4. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

### 4.1. Observations des intéressés relatives aux mesures en faveur de BSCA

#### 4.1.1. Brussels Airport Company (ci-après «BAC»)

a) Observations reçues en septembre 2012 suite à l'adoption de la décision d'extension de 2012

- (107) BAC estime que toutes les mesures accordées à BSCA telles que décrites dans la décision d'extension de 2012 constituent une aide d'État qui ne saurait être déclarée compatible avec le marché intérieur.
- (108) Selon BAC, aucun des investissements décrits dans la décision d'extension de 2012 n'a fait l'objet d'une décision juridiquement contraignante avant le 12 décembre 2000.
- (109) BAC estime qu'aucun des investissements dans les infrastructures ne concernait l'exercice de la puissance publique, étant donné qu'ils sont tous des éléments essentiels pour les activités économiques de l'exploitant, y compris les travaux visant à améliorer le fonctionnement de l'aéroport (comme les systèmes d'atterrissage ou l'extension de la piste) ou à favoriser son développement économique (parkings pour véhicules, voies d'accès ou halls de maintenance).

<sup>(72)</sup> Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

<sup>(73)</sup> Ce montant est indexé annuellement, voir <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>

<sup>(74)</sup> Redevance PMR année N + 1 = [0,10-0,30] EUR \* Passagers Ryanair 2009/Passagers Ryanair année N. Le nombre de Passagers Ryanair 2009 est de 3 289 725.

<sup>(75)</sup> Promocy était la joint-venture entre BSCA et Ryanair constituée au titre des accords de 2001.

<sup>(76)</sup> Réponse de la Belgique transmise le 18 mars 2014 à la Commission et intitulée «Réponse à la demande d'informations de la Commission du 7 février 2014» (réponse à la question 18).

## i) Paiement par BSCA de la concession et des infrastructures

- (110) BAC fait valoir qu'aucune des mesures accordées à BSCA telles que décrites dans la décision d'extension de 2012 n'est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché (ci-après «PIEM»). Au vu des pratiques du secteur, le retour sur investissement perçu par la Région/SOWAER est nettement inférieur à ce à quoi s'attendrait un investisseur privé <sup>(7)</sup>.
- (111) Selon BAC, aucune aide à l'investissement accordée à BSCA n'était limitée au minimum nécessaire. Cela s'explique par le fait que la somme versée par BSCA pour la concession et les infrastructures est restée constante entre 2002 et 2010, à l'exception d'une augmentation en 2007, alors que le nombre de passagers et les revenus ont augmenté au cours de la même période. De ce fait, la valeur nette moyenne des infrastructures a augmenté pour BSCA, alors que les paiements nets moyens ont diminué.

## ii) Services fournis par la SOWAER à BSCA et services remboursés par la Région

- (112) En ce qui concerne les services fournis par la SOWAER à BSCA et les services remboursés par la Région à BSCA, BAC déclare que mis à part les services publics tels que la police et la douane, l'État belge n'intervient pour aucune autre activité à l'aéroport de Bruxelles. BAC prend en charge le coût des services incendie, de la sécurité et de l'entretien. Les services liés au suivi, à l'enregistrement et à la planification des vols sont payés directement à Belgocontrol par les compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport de Bruxelles. À l'aéroport de Charleroi, les compagnies aériennes ne doivent pas payer pour bénéficier de ces services. En tant que tels, les services remboursés par la Région wallonne à BSCA ne sont pas liés à l'exercice de la puissance publique.
- (113) BAC estime que ces services ne constituent pas des services d'intérêt économique général, car ils sont inhérents à l'exploitation d'un aéroport et aux aspects essentiels des activités économiques d'un aéroport et ne remplissent pas les critères de l'arrêt Altmark.
- (114) BAC considère que les paiements effectués pour rembourser BSCA dans le cadre de ces services ne sont pas conformes au PIEM et constituent une aide au fonctionnement. Les paiements effectués par BSCA à la Région pour l'utilisation des infrastructures étant inférieurs à ce qu'un investisseur privé jugerait acceptable, un tel investisseur ne consentirait pas à des paiements supplémentaires pour des services sans bénéficier d'un rendement correspondant.
- (115) BAC souligne que les aides au fonctionnement ne peuvent être déclarées compatibles que dans des circonstances exceptionnelles et dans des conditions strictes dans des régions défavorisées. Aucune de ces conditions n'est remplie dans le cas de l'aéroport de Charleroi et l'aide ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

## iii) Participation de la SOWAER à l'augmentation de capital de BSCA

- (116) BAC doute que l'augmentation de capital de BSCA du 3 décembre 2002 ait eu lieu conformément au PIEM. BAC souligne en outre que pour évaluer si un investisseur privé aurait procédé à l'augmentation de capital, les autres aides dont bénéficie BSCA ne devraient pas être prises en compte.

## iv) Incidence sur la concurrence

- (117) BAC fait valoir que les aides ont permis à l'aéroport de Charleroi de renforcer sa position concurrentielle par rapport à d'autres aéroports et d'autres moyens de transport, comme le train à grande vitesse, car elles permettent à BSCA d'appliquer des redevances aéronautiques peu élevées. Il en résulte un écart conséquent entre les redevances appliquées à Bruxelles et celles appliquées à Charleroi, notamment en raison des différences entre les redevances par passager et les redevances liées à la sécurité. Les redevances aéronautiques perçues par BSCA sont inférieures au prix du marché par rapport à l'aéroport de Bruxelles et à d'autres aéroports comparables situés dans la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi (comme Eindhoven, Lille et Cologne/Bonn).

<sup>(7)</sup> BAC avance qu'un investisseur privé tablerait sur un rendement des investissements d'au moins 14 millions d'EUR (5 %) sur la base de l'investissement de 281 millions d'EUR réalisé par la SOWAER dans les infrastructures de BSCA. La SOWAER n'a toutefois bénéficié que d'un rendement de 0,66 % après impôt sur les sociétés en 2009 et ni la Région wallonne ni la SOWAER n'ont touché d'autres revenus, tels que des dividendes, entre 2002 et 2007. Entre 2007 et 2009, le dividende versé était inférieur à 400 000 EUR et, en 2010, la Région wallonne a reçu un dividende de 4,66 millions d'EUR. En outre, les coûts d'infrastructure de BSCA par rapport aux revenus ne représentaient que 6,7 % en 2009, alors qu'ils devraient normalement figurer parmi les coûts les plus importants pour l'aéroport. Ainsi, les coûts annuels d'amortissement de BAC s'élèvent à 30 % des revenus annuels.

(118) Selon BAC, cette différence a entraîné une perte de 2,5 millions de passagers entre 2004 et 2011. L'essor de l'aéroport de Charleroi n'est pas dû uniquement au trafic supplémentaire que l'aéroport de Bruxelles n'aurait pas généré, comme l'atteste le fait que la croissance annuelle moyenne d'un échantillon de référence d'aéroports européens était de 20,5 % entre 2005 et 2011 alors que le trafic à Bruxelles est resté constant. En outre, l'augmentation des destinations et des fréquences à Charleroi a été de pair avec la suppression ou la réduction des fréquences à Bruxelles pour ces destinations.

b) Observations reçues en mai 2014 suite de la publication des lignes directrices aviation sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes

(119) BAC estime que tant les aides à l'investissement que les aides au fonctionnement dont a bénéficié BSCA sont des aides d'État qui ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. L'entrée en vigueur des lignes directrices aviation renforce selon eux cette conclusion.

i) Aides à l'investissement

(120) BAC est d'avis que les aides à l'investissement dont a bénéficié BSCA constituent des aides d'État qui doivent être considérées comme incompatibles avec le marché intérieur car ces dernières ne sont pas proportionnelles aux objectifs d'intérêt commun (Bruxelles international n'était pas congestionné) et ne sont pas limitées au minimum nécessaire.

ii) Aides au fonctionnement

1. Présence d'aides d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

(121) Selon BAC, la décision d'ouverture s'est essentiellement concentrée sur la différence de traitement dans le financement de ces activités entre Charleroi et d'autres entreprises au sein du même État membre, et d'autres aéroports tels que l'aéroport de Bruxelles-National. À cet égard, BAC estime que le remboursement par la région wallonne à BSCA des coûts de ces services constitue des aides d'État et une discrimination entre BAC et BSCA au sein de l'État belge car BAC devait quant à elle supporter seule ces coûts.

2. Compatibilité des mesures d'aides d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE

(122) Le point 137 des lignes directrices aviation sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes <sup>(78)</sup> (ci-après les «lignes directrices aviation») établit qu'un certain nombre de critères doivent être remplis afin que les aides au fonctionnement passées soient considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Selon BAC, les aides au fonctionnement dont BSCA a bénéficié ne remplissent pas ces critères.

a) L'aide ne contribue pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun clairement bien défini

(123) En effet, alors que Charleroi et Bruxelles-National sont en concurrence dans la même zone de chalandise, les aides accordées à BSCA ont, selon BAC, conduit à un double emploi des capacités aéroportuaires disponibles en Belgique. Ainsi, les capacités de Charleroi auraient été étendues, alors même que celles de l'aéroport de Bruxelles n'étaient pas saturées. Ainsi la somme du nombre de passagers à Charleroi et à Brussels Airport s'élevait à 25,4 millions en 2012, soit un nombre encore inférieur à la capacité d'accueil maximale que Brussels Airport est en mesure d'offrir.

b) Absence de nécessité de l'intervention de l'État

(124) BAC souligne que le trafic annuel de Charleroi excédait 1 million de passagers en 2001-2002 et 3 millions de passagers en 2008-2009. Au regard des catégories établies par les lignes directrices aviation, BSCA aurait dû pouvoir supporter seul la majorité, voire la totalité, des coûts occasionnés à l'aéroport de Charleroi pendant la période considérée par l'enquête de la Commission.

<sup>(78)</sup> Voir note 8.

(125) Selon BAC, aucune aide au fonctionnement ne doit pouvoir être accordée à BSCA depuis l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation puisque le trafic annuel de passagers a largement dépassé le seuil des 3 millions depuis 2009.

c) L'aide n'est pas appropriée et son montant disproportionné

(126) Selon BAC, les montants payés par BSCA concernant les services suivants auraient pu être plus appropriés: celui pour la mise à sa disposition d'infrastructures aéroportuaires, celui en retour des services rendus par la SOWAER, ou encore le remboursement par la région wallonne de certains services. Selon BAC, les aides d'État accordées à BSCA n'ont pas été limitées au minimum nécessaire et des politiques portant moins atteinte à la concurrence étaient à la disposition de la Région wallonne et de la SOWAER.

d) L'aide génère des effets négatifs sur la concurrence et les échanges

(127) Au préalable, BAC souligne que contrairement à ce que préconise le point 131 des lignes directrices aviation, le plan d'affaires de BSCA n'a pas étudié la question de l'impact du développement de leur activité sur le trafic à Brussels Airport.

(128) De plus, BAC attire l'attention de la Commission sur le fait que l'affaire en question ne peut être comparée à celle de l'aéroport de Groningen où la Commission a considéré l'aide au fonctionnement comme compatible avec le marché intérieur. En effet, dans cette affaire, la Commission avait reconnu la nécessité de décongestionner l'aéroport de Schiphol et le fait que les aéroports étaient suffisamment éloignés; deux éléments non pertinents pour le cas d'espèce.

(129) Ces aides qui ont permis à BSCA de baisser artificiellement le montant des redevances aéroportuaires a eu sur BAC les impacts négatifs suivants: une baisse significative de sa fréquentation par les passagers et une réduction des fréquences voire la suppression des lignes desservies aussi à l'aéroport de Charleroi.

(130) S'agissant de la baisse du volume de passagers à Bruxelles-National, BAC souligne que son origine relève essentiellement d'un phénomène d'absorption de sa clientèle par BSCA. Ainsi, selon BAC, alors que la plupart des aéroports européens ont vu leur fréquentation augmenter entre 2005 et 2013, celle de Bruxelles-National a stagné tandis que simultanément le volume de passagers augmentait à Charleroi.

(131) Selon BAC, le phénomène d'absorption de sa clientèle explique lui aussi la suppression de lignes à Bruxelles-National et la baisse de fréquence de certains vols. BAC établit notamment une correspondance entre les vols supprimés à l'aéroport de Bruxelles-National suite à la mise en place de vols équivalents à l'aéroport de Charleroi.

(132) BAC préconise que la Commission, dans sa future décision concernant ces aides déclare, conformément aux seuils établis par les nouvelles lignes directrices, (i) que plus aucune aide au fonctionnement et à l'investissement ne puisse être accordée à BSCA à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices, (ii) que les services aéroportuaires à Charleroi soient taxés à un niveau suffisant pour couvrir les coûts marginaux générés.

#### 4.1.2. Brussels Airlines

a) Existence d'une aide à BSCA

i) Activité économique

(133) Brussels Airlines affirme que les services incendie, d'entretien, de sûreté et de sécurité, ainsi que les services liés à l'atterrissage, au décollage et aux infrastructures ne relèvent pas de sa mission de service public mais font partie de l'activité économique consistant à gérer un aéroport et ne devraient pas être subventionnés de manière discriminatoire. Ces services ne sauraient être considérés comme des services d'intérêt économique général. Brussels Airlines avance que d'autres secteurs en Région wallonne financent leurs propres services incendie et que c'est aussi le cas de l'aéroport de Bruxelles. Étant donné que la Région wallonne couvre les coûts liés à la sécurité à l'aéroport de Charleroi, BSCA ne les récupère pas auprès des compagnies aériennes, alors que l'aéroport de Bruxelles n'a bénéficié d'aucune compensation à cet égard. Les passagers au départ de Bruxelles sont également assujettis à la redevance de l'Autorité belge de l'aviation civile, ce qui n'est pas le cas des passagers au départ de l'aéroport de Charleroi.

## ii) Avantage

- (134) Brussels Airlines ne pense pas que la Région/SOWAER se comportaient en tant qu'opérateur privé dans une économie de marché lorsqu'elles aidaient BSCA. La rentabilité de BSCA semble gonflée par les subsides, les subventions et les mesures compensatoires, sans lesquels sa marge bénéficiaire aurait été constamment négative. Brussels Airlines se demande aussi si la rentabilité combinée de BSCA et de la SOWAER reflète des pratiques tournées vers le marché. Brussels Airlines fait valoir que la Région n'agit pas en tant qu'investisseur privé dans la mesure où un tel investisseur n'investirait pas dans une société structurellement déficitaire.

## iii) Distorsions de concurrence

- (135) Entre 2004 et 2012, alors que la fréquentation de Charleroi par les passagers du court courrier a triplé, celle de l'aéroport de Bruxelles a stagné puisque son taux de fréquentation en 2012 est le même qu'en 2004. Brussels Airlines ajoute qu'en ce qui concerne sa compagnie, le nombre de passagers est passé de [...] millions à [...] millions. Compte tenu de ces constatations, et du fait que considérées ensemble, les fréquentations des aéroports ont augmenté de 34 %, Brussels Airlines en déduit que toute la croissance a bénéficié à l'aéroport de Charleroi. Brussels Airlines constate que de 2004 à 2007, d'autres aéroports européens ont connu de fortes croissances (plus de 20 %), mais celle de Charleroi ne s'explique pas seulement par une augmentation du trafic, mais aussi par le fait qu'un grand nombre de passagers qui habituellement fréquentaient l'aéroport de Bruxelles lui auraient préféré l'aéroport de Charleroi. Brussels Airlines estime cette perte à [...] millions de passagers par an au bénéfice de l'aéroport de Charleroi, soit une perte de revenus estimée à plus de [...] millions d'EUR par an.

## b) Base légale sur laquelle apprécier la compatibilité des aides à BSCA

- (136) Selon Brussels Airlines, la Commission ne dispose pas de base légale pour autoriser une aide au fonctionnement qui: i) a été accordée avant l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation; et ii) étaient incompatibles avec le marché intérieur au moment où elle a été accordée. Une application rétroactive des lignes directrices aviation est contraire aux principes généraux du droit et en particulier, comme c'est ici le cas, quand les conditions pour autoriser les aides au fonctionnement sont comparativement moins strictes que dans le passé.
- (137) Tout d'abord, les principes de sécurité juridique et de non rétroactivité de la législation européenne écartent la possibilité pour une réglementation de l'Union de prendre effet avant sa publication sauf circonstances exceptionnelles. En l'espèce, selon Brussels Airlines, nous ne sommes pas en présence de circonstances exceptionnelles.
- (138) Deuxièmement, dans la Communication de la Commission sur la détermination des règles applicables afin d'évaluer les aides illégales, il est énoncé que la Commission doit toujours évaluer la compatibilité avec le marché intérieur d'une aide illégale au regard des critères des instruments juridiques en vigueur au moment où l'aide a été accordée. Dès lors, la Commission, selon Brussels Airlines, ne peut s'éloigner de ses propres règles sans contrevenir aux principes généraux du droit (égalité de traitement, confiance légitime). Selon Brussels Airlines il n'y a donc pas de raison légitime de ne pas appliquer cette Communication dans le cas d'espèce.
- (139) Enfin, les aides au fonctionnement sont par nature incompatibles avec le marché intérieur. Selon Brussels Airlines, ce principe a clairement été énoncé dans les lignes directrices de 2005.
- (140) Brussels Airlines estime l'approche de la Commission d'autant plus inacceptable dans cette affaire que:
- la Commission avait auparavant proscrit les mesures concernées dont Charleroi avait bénéficié,
  - dans sa décision d'extension de 2012, la Commission a étendu le champ des mesures faisant l'objet de la procédure d'examen,
  - d'après la décision d'extension, les mesures examinées sont manifestement incompatibles avec le marché intérieur.

- (141) Par conséquent, selon Brussels Airlines, la région wallonne et BSCA étaient parfaitement au courant de la réglementation en vigueur en matière d'aides d'État. L'interdiction des aides n'irait dès lors pas à l'encontre du principe de confiance légitime. Au contraire, il serait particulièrement injuste de justifier rétroactivement leur comportement illicite au détriment de tiers, et en particulier au détriment de ceux qui ont respecté les règles. L'équilibre des intérêts en présence nécessite clairement l'interdiction des aides concernées.
- (142) Selon Brussels Airlines, en appliquant rétroactivement les lignes directrices aviation aux aides au fonctionnement passées manifestement incompatibles, la Commission reconnaît implicitement une telle incompatibilité.
- c) Compatibilité de l' aide à BSCA sur la base des nouvelles lignes directrices aviation
- i) Objectif d'intérêt général
- (143) Brussels Airlines attire l'attention de la Commission sur le fait que les effets positifs attendus des politiques d'aides publiques tels que le développement et l'accessibilité des régions sont incertains.
- (144) Le phénomène de phagocytisation du trafic des aéroports établis au bénéfice des aéroports régionaux entraîne selon Brussels Airlines, plusieurs autres conséquences négatives:
- premièrement, comme des capacités sont créées alors que d'autres restent disponibles, on assiste à la duplication inefficace d'infrastructures. À l'appui de cet argument, Brussels Airlines souligne que pendant la période considérée (2000-2012), la capacité disponible à l'aéroport Bruxelles-National était suffisante pour accueillir davantage de passagers. À titre d'exemple, en 2011, la capacité d'accueil de l'aéroport de Bruxelles était de maximum 28 millions de passagers alors que seuls 18,8 millions de passagers l'avaient fréquenté. Dans le même temps, Charleroi accueillait quant à lui 5,9 millions de passagers quand sa capacité d'accueil s'élevait à 6-7 millions. La somme des capacités d'accueil des deux aéroports en 2011 est égale à 24,7 millions, soit une capacité totale inférieure à la capacité maximale du seul aéroport de Bruxelles,
  - deuxièmement, Brussels Airlines souligne que le développement de l'activité de l'aéroport de Charleroi au détriment de celle de l'aéroport de Bruxelles-National et de Brussels Airlines aurait un impact social et économique négatif. Brussels Airlines compare la valeur ajoutée directe et indirecte des aéroports de Bruxelles et de Charleroi de 2007 à 2009. La valeur ajoutée de l'aéroport de Charleroi s'élèverait à 38 millions d'EUR tandis que celle de l'aéroport de Bruxelles-National s'élèverait à 358 millions d'EUR. Brussels Airlines se réfère également au nombre d'emplois créés directement et indirectement par les aéroports entre 2007 et 2009. Alors que l'emploi à l'aéroport de Charleroi a augmenté pendant cette période de 589 ETP (équivalent temps plein), celui à l'aéroport de Bruxelles a baissé de 1 057. Alors que le nombre de passagers à l'aéroport de Charleroi a beaucoup augmenté entre 2007 et 2009 contrairement à celui de Bruxelles-National, le niveau d'emploi direct et indirect n'a pas augmenté au point de compenser la baisse d'emplois à l'aéroport de Bruxelles,
  - troisièmement, selon Brussels Airlines, le phénomène de phagocytisation, a eu une incidence négative sur la rentabilité des compagnies traditionnelles au bénéfice des compagnies low cost dont la rentabilité est majoritairement due aux subventions. Selon Brussels Airlines, alors que la rentabilité moyenne de l'AEA (Association of European Airlines) est faible voire négative sur toute la période considérée (le bénéfice avant intérêts et impôts s'élevait à 0,9 milliard d'EUR en 2000 et à - 0,4 milliard d'EUR en 2012), celle de Ryanair est substantielle (le bénéfice avant intérêts et impôts s'élevait à 84 millions d'EUR en 2000 et à 617 millions d'EUR en 2012). Néanmoins, selon Brussels Airlines, cette rentabilité est accrue par les subventions reçues dans les aéroports. Selon Brussels Airlines, sans ces aides (évaluées à 720 millions d'EUR en 2011), la rentabilité de Ryanair aurait été substantiellement amoindrie, voire négative.
- (145) En outre, Brussels Airlines souligne le fait que les aides au fonctionnement ont été accordées à l'aéroport de Charleroi alors que: i) cet aéroport est localisé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles-National; et ii) ce dernier disposait encore de capacités disponibles. Par conséquent, selon Brussels Airlines, un plan d'affaires fondé sur des prévisions de trafic de fret et de passagers aurait dû identifier l'impact potentiel du développement de cet aéroport sur le trafic de l'aéroport de Bruxelles. Brussels Airlines souligne que cette évaluation n'a jamais été faite. Dans tous les cas, si une telle évaluation avait été faite, elle aurait montré une augmentation du trafic à l'aéroport de Charleroi au détriment de celui de l'aéroport de Bruxelles. Selon Brussels Airlines, ce résultat aurait correspondu à la réalité: une hausse des parts de marché de l'aéroport de Charleroi, corrélé à un déclin des parts de marché de l'aéroport de Bruxelles-National et à la baisse de fréquence et/ou à la

fermeture de plusieurs lignes de Brussels Airlines. Dès lors, Brussels Airlines réaffirme que les aides au fonctionnement accordées à BSCA n'ont pas contribué à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Bien au contraire, ces mesures ont conduit à une mauvaise utilisation et un gaspillage des ressources.

ii) Nécessité des aides

- (146) Brussels Airlines rappelle que pour bénéficier d'aides au fonctionnement, les lignes directrices aviation disposent que le trafic annuel d'un aéroport ne doit pas dépasser 3 millions de passagers. Brussels Airlines souligne que ce seuil a été dépassé dès 2009. De plus, Brussels Airlines constate que les aides au fonctionnement dont a bénéficié BSCA n'ont pas évolué entre 2002 et 2008 alors qu'en théorie, BSCA aurait dû être capable de couvrir une portion grandissante de ses coûts de fonctionnement. De plus, depuis 2009, l'aéroport de Charleroi aurait dû être en mesure de couvrir ses coûts de fonctionnement et n'était pas éligible pour recevoir d'autres aides au fonctionnement.

iii) Caractère inapproprié de l'aide

- (147) Selon Brussels Airlines, quand bien même on prouverait que les aides au fonctionnement étaient encore nécessaires à l'aéroport de Charleroi en 2008, il est en revanche certain que le financement public de BSCA via des aides d'État était une politique inappropriée puisque l'aéroport de Charleroi n'était pas rentable. De plus, Brussels Airlines souligne que les mesures en question présentent toutes un caractère inapproprié en raison du fait que la région wallonne n'a pas, à sa connaissance, cherché à comparer a priori ses mesures d'aides avec des mesures susceptibles de moins entraver la concurrence.

iv) Distorsion de concurrence

- (148) Brussels Airlines rappelle que l'aéroport de Charleroi est localisé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles et que ce dernier disposait encore de capacité disponible pendant la période examinée. De plus, Brussels Airlines souligne que si le nombre de passagers a augmenté à l'aéroport de Charleroi, celui de l'aéroport de Bruxelles-National a stagné voire décliné ces dernières années malgré le fait que le trafic aérien ait globalement augmenté dans tous les pays européens.

4.1.3. Association des représentants des compagnies aériennes (BAR)

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

- (149) BAR avance qu'à l'aéroport de Bruxelles, les coûts pour les services terminaux (redevances), les coûts liés à la sécurité et certains coûts en matière de sûreté et les coûts pour les services incendie sont supportés par ses utilisateurs, alors que dans les aéroports régionaux, ils sont pris en charge par les autorités aéroportuaires ou régionales. Selon BAR, il s'agit là d'un avantage substantiel pour les aéroports régionaux.

b) Observations reçues à la suite de la publication des lignes directrices aviation sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes.

i) Concernant la distorsion de concurrence provoquée par les aides au fonctionnement en faveur de Brussels South Charleroi Airport (BSCA)

- (150) BAR rappelle brièvement la nature des aides en question: des aides au fonctionnement perçues par BSCA versées par la Région wallonne, «vraisemblablement transférées à Ryanair, du moins en partie».

- (151) BAR dénonce le fait que la Commission, en annonçant qu'elle souhaitait appliquer les principes énoncés dans les lignes directrices aviation «dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014» va à l'encontre du principe de sécurité juridique et adopte une approche opposée à celle qu'elle préconisait en 2002 dans sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégale puisque selon BAR, il y est précisé que les aides doivent être examinées «au regard des dispositions en vigueur à la date d'octroi de l'aide». De plus, BAR estime que ce changement de politique de la Commission enfreint également le principe de motivation car la Commission n'explique pas pourquoi l'évolution du secteur de l'aviation aurait un impact sur l'examen des aides au fonctionnement passées, ni pourquoi seules ces dernières seraient concernées et non pas aussi les aides au démarrage ou à l'investissement passées. À cet égard, BAR souligne que dans l'hypothèse où la Commission

déclarerait une aide octroyée par le passé comme étant compatible avec le marché intérieur alors qu'il en avait été jugé autrement auparavant, cela contreviendrait non seulement aux principes généraux précités mais également aux principes de bonne administration et de confiance légitime.

(152) Selon BAR, les mesures d'aides concernées, y compris celles octroyées par le passé à BSCA, ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, même examinées au regard des dispositions des lignes directrices aviation pour les raisons suivantes:

— les mesures d'aide ne sont pas nécessaires: BSCA a dépassé le seuil du million de passagers puisqu'il en accueille 6 millions et doit dès lors être en mesure de supporter ses coûts d'exploitation. Dans tous les cas, les aides au fonctionnement ne peuvent être déclarées compatibles puisque BSCA a enregistré 3 millions de passagers, ni nécessaires au cours de la période qui a précédé puisque BSCA aurait dû être à même de supporter ses frais d'exploitation,

— l'aide est et était anticoncurrentielle: selon BAR, étant donné que BSCA est situé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles-National qui disposait de capacités de réserve, la Région wallonne aurait dû en tenir compte lors de l'octroi de l'aide, ce qui n'a pas été le cas.

ii) Remarques complémentaires concernant les conditions de concurrence équitables

(153) Selon BAR, si BSCA estime que des aides destinées à la prestation de certains services publics à l'aéroport doivent être autorisées, il faut que ces derniers soient comparés aux mêmes services prestés à l'aéroport de Bruxelles-National. Pourtant, BAR souligne que certains services prestés à BSCA sont considérés comme des services publics tandis qu'ils ne le sont pas à l'aéroport de Bruxelles-National.

(154) BAR insiste sur le fait que la perception des redevances aéroportuaires ne doit pas mener à une situation de discrimination entre les usagers. En particulier BAR fait référence aux réductions dont Ryanair bénéficie sur les charges aéroportuaires et dont ne bénéficient pas les autres compagnies implantées dans cet aéroport, et au fait que les redevances aéroportuaires à l'aéroport de Bruxelles-National sont beaucoup plus élevées.

(155) BAR rappelle que depuis que l'aéroport de Bruxelles a été privatisé, ses prestations de services ne sont expressément plus considérées comme relevant de la sphère publique. Ces prestations constituent des «activités régulées» pour lesquelles les redevances dont s'acquittent les usagers ou les passagers de l'aéroport sont contrôlées conformément à une formule.

(156) En outre, BAR attire également l'attention de la Commission sur l'hypothèse de subventions croisées car Ryanair exerce son activité à la fois à Charleroi et à l'aéroport de Bruxelles-National. Si une telle hypothèse se vérifiait, on serait clairement en présence d'une distorsion de concurrence.

#### 4.1.4. Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA)

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

(157) L'AEA fait valoir que les subventions accordées aux aéroports régionaux ne sont acceptables que si elles profitent à tous les utilisateurs de l'aéroport sans discrimination et ne créent pas de distorsions entre les aéroports dans une même zone de chalandise. L'AEA reconnaît que les aéroports peuvent adapter leurs infrastructures pour répondre aux besoins d'utilisateurs spécifiques, tant que les principes de transparence, de rapport avec les coûts et de non-discrimination sont respectés.

#### 4.1.5. Air France

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

(158) Air France demande à la Commission de ne pas approuver ce qu'elle considère comme des aides au fonctionnement faussant la concurrence entre les transporteurs aériens et entre les aéroports. Air France estime que la Commission devrait procéder à une comparaison exhaustive des redevances appliquées à l'aéroport de Charleroi avec celles appliquées dans les aéroports de la même zone de chalandise, en particulier à l'aéroport de Bruxelles-National.

- (159) De plus, Air France conteste l'application rétroactive des lignes directrices aviation aux affaires portant sur des aides à l'exploitation aux aéroports, même si ces aides ont été versées préalablement à leur publication, pour plusieurs raisons:
- selon Air France, l'application rétroactive des lignes directrices aviation favorise les acteurs non vertueux en légitimant des comportements qui n'étaient pas conformes aux règles applicables à l'époque où ils ont été mis en œuvre. À l'opposé, cette approche pénalise les acteurs qui se sont conformés aux précédentes lignes directrices en s'abstenant de recevoir des fonds publics,
  - l'application rétroactive des lignes directrices aviation aux aides à l'exploitation accordées aux aéroports est contraire aux principes généraux de droit et à la jurisprudence européenne.
- (160) Air France prétend que les nouvelles directrices auront pour effet de favoriser les nouveaux opérateurs au détriment des opérateurs historiques. En effet, en permettant à une nouvelle compagnie aérienne de ne payer que le coût incrémental lié à son activité, elles discriminent les opérateurs historiques de l'aéroport qui sont soumis à des redevances plus élevées.
- (161) Enfin, Air France rappelle que si la condition d'accessibilité non discriminatoire à l'infrastructure d'un aéroport peut paraître facilement remplie en théorie, la pratique est tout autre, certains modèles d'exploitation étant sciemment défavorisés.

#### 4.1.6. BSCA

##### a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

- (162) BSCA invite la Commission à clôturer son enquête en raison de l'absence d'aide d'État en sa faveur ou en faveur de ses partenaires commerciaux.
- (163) A titre liminaire, BSCA estime que le temps écoulé depuis le début de l'affaire est de nature à faire naître une confiance légitime dans le chef de BSCA et de ses usagers. BSCA rappelle que la Commission avait déjà été informée, lors de sa première enquête ayant abouti à la décision de 2004, du mécanisme mis en place par la Région wallonne et BSCA en 1991 dans le cadre du contrat de concession et de ses modifications ultérieures. BSCA conteste dès lors l'extension du champ des mesures faisant l'objet de l'examen de la Commission.
- (164) BSCA attire l'attention de la Commission sur l'importance des aéroports régionaux au regard du développement économique et social, de l'accessibilité de la région ainsi que du tourisme. BSCA estime que la libéralisation du transport aérien a fait apparaître une nouvelle catégorie de passagers axés sur les *city trips* et les voyages de courte durée pour raisons familiales, ainsi que de nouveaux modèles économiques à bas coûts répondant à cette nouvelle demande. BSCA estime, dès lors, n'être qu'en très faible concurrence avec l'aéroport de Bruxelles-National. À cet égard, BSCA souligne l'impact plus que limité de l'ouverture par le passé d'une ligne entre Dublin et l'aéroport de Charleroi Bruxelles Sud sur l'aéroport de Bruxelles-National <sup>(79)</sup>. BSCA justifie son succès par la politique dynamique mise en place par les autorités wallonnes ces dernières années ainsi que par la flexibilité de son infrastructure et le dynamisme des équipes de l'aéroport.
- (165) S'agissant des services d'intérêt général, BSCA rappelle qu'il reçoit depuis 1991 une compensation pour des services d'intérêt général tels que définis par l'article 25 du cahier des charges conclu avec les autorités publiques wallonnes. BSCA conteste l'analyse faite par la Commission dans sa décision du 21 mars 2012, réfutant le caractère non économique de ces activités. Le gestionnaire estime qu'il s'agit là, d'une part, d'un revirement de position opéré par la Commission par rapport à sa pratique décisionnelle existante et, d'autre part, d'une méconnaissance des réglementations internationales et européennes en matière de sûreté et de sécurité dans les transports. BSCA rappelle à la Commission que le transfert de ces services d'intérêt général préalablement exercés par l'administration a été motivé par un souci de bonne gestion et de flexibilité. Ainsi, la compensation versée par les autorités wallonnes est plafonnée, justifiée sur la base des coûts et n'engendre aucun bénéfice pour BSCA. Un système de contrôle est instauré pour éviter toute surcompensation.
- (166) S'agissant de l'augmentation de capital, BSCA rappelle que la Commission n'avait soulevé aucun doute à l'occasion de la première enquête et estime qu'elle est conforme au principe de l'investisseur privé en économie

<sup>(79)</sup> Considérant 300 de la décision 2004/393/CE.

de marché. Le gestionnaire ajoute que cette augmentation a été décidée sur la base d'un plan d'affaires crédible et réaliste et qu'elle était justifiée par ses besoins dans le cadre du développement considérable de ses activités. À cet égard, BSCA souligne que la Commission avait déjà noté en 2004 que les résultats attendus pour 2003 étaient supérieurs à ceux escomptés au regard du plan d'affaires de 2001. De même, le nombre de passagers ayant transité par BSCA ainsi que le produit d'exploitation en 2011 dépassent les estimations prévues par ce même plan d'affaires. Enfin, le développement des activités de BSCA en partenariat avec Ryanair aurait, selon BSCA, permis à la SOWAER de profiter des bons résultats obtenus par BSCA pour dégager une plus-value substantielle à l'occasion de la vente d'une partie de ses actions en 2009.

#### 4.2. Observations des intéressés relatives aux mesures en faveur de Ryanair

##### 4.2.1. *Britannia*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (167) 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.

##### 4.2.2. *Scandinavian Airlines*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (168) 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.

##### 4.2.3. *KLM Royal Dutch Airline*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (169) 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 justifier 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 107, paragraphe 1, du TFUE, 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.

##### 4.2.4. *Air France*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (170) Air France considère que la réduction des charges applicables à 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 intra-communautaire. La réduction de la redevance 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».

#### 4.2.5. Austrian Airlines

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (171) 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.

#### 4.2.6. Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport de Charleroi-Gosselies (ARACH)

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (172) L'ARACH 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».

#### 4.2.7. Partie intéressée A

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (173) La partie intéressée A 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.»

#### 4.2.8. Partie intéressée B

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (174) 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 et 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. La concurrence s'opère donc sur toutes les routes.
- (175) Cette entreprise explique que les coûts directs au départ de Bruxelles soient de 32,14 EUR par passager contre 5 EUR pour Ryanair au départ de Charleroi <sup>(80)</sup>.
- (176) 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 à l'aéroport de Bruxelles-National signifie que les coûts d'assistance ne devraient normalement pas être beaucoup

<sup>(80)</sup> 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'EUR.

plus élevés à l'aéroport de Bruxelles-National qu'à celui de l'aéroport de 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 a économisé 17 millions d'EUR 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 96/67CE du Conseil<sup>(81)</sup>: l'aéroport devrait atteindre les 2 millions de passagers par an assez rapidement et BSCA devra appliquer la directive à ce seuil et ouvrir le marché de l'assistance en escale à d'autres opérateurs.

- (177) BSCA n'aurait pas agi en tant qu'investisseur privé en économie de marché mais pour des motifs politiques et 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<sup>(82)</sup>.
- (178) 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 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.
- (179) 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 importants en s'installant à l'aéroport de Bruxelles-National à une époque où la concurrence de la Sabena était très forte.
- (180) 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<sup>(83)</sup>.

#### 4.2.9. *Brussels International Airport Company, devenue Brussels Airport Company (ci-après «BAC»)*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (181) Selon BAC, BSCA ne se serait pas comporté comme un investisseur privé dans la mesure où les avantages octroyés se distingueraient par leur ampleur de ceux octroyés par d'autres aéroports<sup>(84)</sup>. 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.
- (182) 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:
- (183) BSCA a bénéficié d'une recapitalisation de la Région wallonne de 4 millions d'EUR en décembre 2002.

— BSCA «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 1 million d'EUR par an, que BSCA devra néanmoins rembourser à partir de 2007».

<sup>(81)</sup> Directive 96/67CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (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 du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

<sup>(82)</sup> 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.

<sup>(83)</sup> Arrêt de la Cour du 22 mars 1977 dans l'affaire 78/76, Steinike & Weinlig/Allemagne, Rec. p. I-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).

<sup>(84)</sup> 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.

- 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'EUR, 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, alors 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».

#### 4.2.10. *Partie intéressée C*

(Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012.)

- (184) La partie intéressée C estime que les avantages octroyés par la Région wallonne à BSCA et à Ryanair portent atteinte à la concurrence et que les aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National opèrent sur le même marché.
- (185) La partie intéressée C critique le lien entre la Région wallonne, BSCA et Ryanair et les différences qui en découlent en matière de redevances prélevées sur les compagnies aériennes à Bruxelles et à Charleroi. Plus particulièrement: i) les redevances d'entretien ne sont pas répercutées sur les utilisateurs mais compensées par la Région wallonne; ii) les taxes d'atterrissage favorisent Ryanair, [...].
- (186) La partie intéressée C fait également valoir que Ryanair ne paie pas pour des services relevant de la gestion aéroportuaire normale, comme les services incendie, l'agrandissement et la construction d'infrastructures et les redevances par passager.

#### 4.2.11. *Brussels Airlines*

##### a) Existence de l'aide

##### i) Avantage sélectif

- (187) Selon Brussels Airlines, Ryanair a bénéficié d'un avantage sélectif comparé aux autres compagnies aériennes.
- (188) En effet, les aides octroyées par la Région et la SOWAER en faveur de BSCA réduisent les coûts de fonctionnement de ce dernier et lui permettent d'appliquer des redevances plus basses aux compagnies aériennes, dont Ryanair, réduisant ainsi également les coûts de fonctionnement de cette compagnie. En particulier, étant donné que la Région wallonne couvre les coûts liés à la sécurité à l'aéroport de Charleroi, BSCA ne les récupère pas auprès des compagnies aériennes, alors que l'aéroport de Bruxelles-National n'a bénéficié d'aucune compensation à cet égard. Brussels Airlines estime que le programme de soutien financier global de la Région en faveur de BSCA doit être pris en compte lors de l'appréciation de la relation commerciale entre BSCA et Ryanair.
- (189) Ryanair a également bénéficié de mesures financières directes telles qu'une aide au démarrage et des contributions aux activités de marketing. Brussels Airlines s'interroge sur la conformité de ces aides aux conditions prévues par les lignes directrices de 2005 et sur le respect des principes de proportionnalité et de transparence.
- (190) Brussels Airlines considère qu'en raison de l'effet cumulatif de toutes les mesures, il est impossible de considérer que BSCA se comporte comme un investisseur privé et elle invite la Commission à ne pas examiner les mesures séparément mais bien dans leur globalité.

##### 1. Benchmarking.

- (191) Selon Brussels Airlines, les redevances prélevées par BSCA auprès de Ryanair durant la période concernée étaient bien plus faibles que celles payées par d'autres compagnies aériennes dans des aéroports comparables.

- (192) Brussels Airlines prend comme référence les redevances aéronautiques d'un ensemble d'autres aéroports situés dans la zone de chalandise de Charleroi (Eindhoven, Lille et Cologne) ou ayant une taille similaire (Marseille, Porto et Bologne) et conclut que les redevances aéroportuaires appliquées à l'aéroport de Charleroi sont non conformes à celles qu'appliqueraient un investisseur privé en économie de marché.
- (193) Brussels Airlines estime également que l'aéroport de Bruxelles est une bonne référence pour évaluer le caractère discriminatoire des redevances aéroportuaires: les deux aéroports se trouvent en effet dans la même zone de chalandise et sont confrontés au même environnement économique. En outre, l'aéroport de Bruxelles peut répercuter ses coûts fixes sur davantage de compagnies aériennes, ce qui invalide l'argument selon lequel les redevances appliquées par l'aéroport de Bruxelles sont nécessairement plus élevées en raison de sa taille. Une comparaison révèle une grande différence entre le niveau des redevances aéroportuaires à Bruxelles et celui à Charleroi, même en tenant compte des services supplémentaires fournis à l'aéroport de Bruxelles-National en raison des différences entre les modèles économiques des compagnies.

## 2. Couverture des coûts

- (194) Selon Brussels Airlines, BSCA ne démontre pas que lorsque les accords en question (de 2001 ainsi que les amendements qui ont suivis) ont été décidés, BSCA serait en mesure de couvrir les coûts nés de ces accords, pendant toute leur durée, tout en retirant un profit raisonnable sur la base d'une durée à moyen terme. Dès lors, BSCA ne s'est pas comporté en investisseur privé en économie de marché.
- (195) Brussels Airlines fait valoir que la marge bénéficiaire de BSCA est bien inférieure à celle des autres aéroports de l'Union. En 2006 et 2007, la marge bénéficiaire moyenne de plusieurs aéroports de l'Union se situait entre 7 et 9 %. Les marges bénéficiaires de BSCA/SOWAER, ajustées en tenant compte des subventions, sont nettement négatives et ne correspondent donc pas aux marges précitées, ce qui suggère des pratiques non axées sur le marché.
- (196) Brussels Airlines pose la question de la possibilité de justifier par des économies d'échelle la réduction de 50 % accordée à Ryanair sur ces redevances. Les redevances par passager, par passager à mobilité réduite et d'assistance en escale s'avèrent être inexistantes ou extrêmement faibles, alors qu'il s'agit de coûts normalement supportés par les compagnies aériennes.
- (197) Selon Brussels Airlines, les coûts d'investissement et de fonctionnement qui n'ont pas été supportés par BSCA doivent être pris en considération dans l'appréciation de l'aide à Ryanair.
- (198) Brussels Airlines se demande si BSCA a suffisamment projeté les revenus et les coûts estimés de l'aéroport pour toute la durée des accords passés avec Ryanair.
- (199) En contrepartie des réductions sur les redevances, Ryanair ne pouvait garantir à BSCA un trafic qui aurait généré un revenu équivalent et proportionné aux coûts relatifs aux avantages accordés à Ryanair.
- (200) Dès lors, selon Brussels Airlines, les mesures en question ne sont pas conformes au principe de l'investisseur privé en économie de marché, sont des aides d'État et procurent un avantage sélectif à Ryanair.

## ii) Distorsions de concurrence

- (201) Brussels Airlines fait valoir que les aides ont une incidence négative sur les compagnies aériennes opérant depuis l'aéroport de Bruxelles-National. Les aides permettent à BSCA d'appliquer des redevances plus faibles et de réduire ainsi les coûts des compagnies qui opèrent depuis l'aéroport de Charleroi. Ces compagnies peuvent casser les prix de leurs concurrents opérant depuis d'autres aéroports. En conséquence, le marché européen des liaisons de point à point depuis la Belgique s'est déplacé vers Charleroi. Seul Charleroi a vu son trafic augmenter sur ce segment. Le nombre de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National a stagné ces dernières années, tandis que partout ailleurs en Europe le trafic a augmenté. En d'autres termes, selon Brussels Airlines, l'augmentation du trafic local bénéficie entièrement à Charleroi.
- (202) Brussels Airlines rappelle qu'il est implanté à l'aéroport de Bruxelles-National, dont la zone de chalandise recouvre presque complètement celle de Charleroi. Dès lors, Brussels Airlines est en concurrence directe avec

Ryanair: ils opèrent dans la même zone de chalandise et attirent la même clientèle. Sur le marché de l'Union, Brussels Airlines et Ryanair offrent le même type de service (service point à point) et desservent les mêmes destinations. 60 des destinations desservies par Brussels Airlines recouvrent celles desservies de Ryanair. Sur 46 destinations, Brussels Airlines est en concurrence avec Ryanair sur 16 destinations dans le même aéroport et sur 12 dans un aéroport de la même zone de chalandise.

- (203) La conséquence de cette situation est que Brussels Airlines a dû fermer certaines lignes desservies aussi par Ryanair (7 depuis 2007) et réduire la fréquence de vols sur certaines lignes (sur 14 destinations). Entre 2004 et 2012, la part de marché de Brussels Airlines a diminué de [...] à [...] %. Ses parts de marché continuent de baisser au bénéfice de Charleroi dont les parts de marché ont augmenté de [...] à [...] %.

b) Incompatibilité avec le marché intérieur.

- (204) Pour Brussels Airlines, la plupart des aides accordées à Ryanair ne contribuent pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. De plus les aides ont été appliquées d'une telle manière qu'elles conduisent à une distorsion de concurrence qui va à l'encontre des intérêts communs. Dès lors, selon Brussels Airlines, les aides accordées à Ryanair sont incompatibles avec le marché intérieur.

#### 4.2.12. BSCA

(Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012.)

- (205) Selon BSCA, le cadre commercial avec Ryanair ne constitue en rien une aide en faveur de Ryanair. En effet, les résultats générés par ce partenariat démontrent la rentabilité du modèle économique. De surcroît, BSCA avance qu'il gère ses activités en toute autonomie sans intervention directe ou indirecte du gouvernement wallon, notamment les négociations des contrats commerciaux avec les compagnies aériennes.

#### 4.2.13. Ryanair

- (206) 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.

#### 4.2.14. TBI

- (207) Selon TBI, les accords passés à l'aéroport de Charleroi sont semblables aux arrangements conclus par TBI avec Ryanair et d'autres compagnies low-cost, notamment à Stockholm Skavsta. 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. Les contributions sous forme de prise en charge des coûts d'hôtels, de la formation du personnel ou du marketing doivent être comparées à l'investissement réalisé et au risque pris par le transporteur. Les contributions «marketing» bénéficient 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.

#### 4.2.15. HRL Morrison and Co

- (208) Selon HRL 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 constitutants 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.

## 5. COMMENTAIRES DE LA BELGIQUE

### 5.1. Commentaires de la Belgique relatifs aux mesures en faveur de BSCA

#### 5.1.1. Absence d'aides d'État en faveur de BSCA

##### 5.1.1.1. Observations de la Belgique suite à la décision d'extension de 2012

a) Mise à disposition de l'infrastructure par la SOWAER

i) Argument présenté par la Belgique à titre principal: l'approbation du programme d'investissements par le gouvernement wallon date d'avant le 12 décembre 2000

(209) Selon la Belgique, le programme d'investissements a été décidé par le gouvernement wallon en juillet 2000 et confirmé en novembre 2000, soit avant l'arrêt Aéroports de Paris <sup>(85)</sup> (ci-après l'«arrêt ADP»). Or cet arrêt constitue la date à partir de laquelle les règles du TFUE sur les aides d'État sont applicables au financement des aéroports.

(210) L'accord-cadre du 20 juillet 2000, précisant les conditions du développement des aéroports régionaux et mesures environnementales y relatives, représente l'accord intervenu au sein du gouvernement wallon par lequel la Région s'est engagée à affecter une partie de son budget au développement de ses propres infrastructures de l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi. La décision du 8 novembre 2000 exécute la décision du 20 juillet 2000 en transposant en programme d'investissements pluriannuel l'accord-cadre précédemment fixé. Les deux décisions doivent donc être considérées dans leur ensemble, la seconde complétant et précisant la première notamment quant à l'échéancier concret de la mise en œuvre des mesures financières décidées.

#### 1. Réfutation de certains éléments présentés par la Commission dans la la décision d'extension de 2012

a) Sur la question de l'absence d'engagement à l'égard d'un tiers

(211) Aucun tiers bénéficiaire n'est à relever dans le cadre de ces décisions, la Région y fixant ses investissements pour elle-même. Selon la Belgique, la formulation de ces deux décisions est dès lors moins formaliste que dans le cadre d'une décision d'octroi d'une aide en faveur d'un tiers. Pour l'octroi d'une aide en faveur d'un tiers, la Région aurait adopté le principe et les montants des investissements de la même manière, sans procédure supplémentaire, à l'exception cependant de l'envoi d'un courrier notifiant la décision gouvernementale, inutile en l'espèce.

(212) Toutefois, selon la Belgique, ce défaut de formalisme n'implique pas l'absence de caractère contraignant de ces décisions. Bien que la Région soit la destinataire des décisions adoptées, l'adoption d'une décision du Gouvernement, constitue la naissance d'un engagement dans le chef du Gouvernement. La circonstance que cet engagement soit unilatéral n'est pas propre à l'espèce. En effet, toute mesure financière, peu importe ses destinataires, est toujours décidée par un acte administratif unilatéral de l'autorité y consentant, acte dont elle reste maîtresse du maintien, de la modification ou du retrait.

(213) Aucune lettre formelle d'octroi de l'aide n'a par conséquent été rédigée à l'intention d'une entreprise bénéficiaire, alors que conformément à l'arrêt Fleuren Compost <sup>(86)</sup>, c'est bien cet acte qui doit être considéré comme l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité compétente s'engage à accorder l'aide et qui, par conséquent, constitue la date d'octroi de l'aide. En l'absence de pareil document, la seule date possible est la date des décisions du Gouvernement décidant de l'octroi (principe, montants et échéancier) des investissements.

<sup>(85)</sup> Arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. II-3929.

<sup>(86)</sup> Arrêt du 14 janvier 2004, Fleuren Compost/Commission, T-109/01, Rec. p. II-127, point 18.

b) Sur la question du caractère irrévocable, ferme et définitif des décisions de 2000

- (214) La Belgique indique que selon la Commission, les décisions des 20 juillet et 8 novembre 2000 ont fait l'objet de modifications substantielles par la suite et dès lors n'auraient pas de caractère irrévocable, ferme et définitif.
- (215) Selon la Belgique, il s'agit sur ce point de distinguer les décisions prévoyant de nouveaux investissements, correspondant à de nouveaux projets, et les décisions exécutant/mettant en œuvre concrètement, moyennant le cas échéant certains ajustements, les investissements précédemment décidés.
- (216) En l'espèce, la Belgique atteste du caractère contraignant et irrévocable des décisions de juillet et novembre 2000, le fait qu'aucune nouvelle décision de financement n'ait été adoptée par la suite. Les seules décisions prises par la suite par la Wallonie, puis par la SOWAER, avaient pour objectif d'appliquer et d'exécuter les mesures de financement conformément aux décisions du Gouvernement de juillet et novembre 2000.
- (217) Les ajustements ultérieurs aux montants des investissements fixés ne constituent donc pas de nouvelles décisions d'investissement, mais l'adaptation nécessaire, en fonction de l'évolution générale de la situation, de ce qui avait déjà été consenti dès juillet et novembre 2000. En effet, certains montants prévus par l'accord-cadre et le programme de financement ont dû être réévalués par la suite, en raison notamment de la hausse des coûts des matières premières, de l'affinage des investissements nécessaires via des études techniques, des contraintes techniques liées à l'octroi de permis ou du résultat de l'organisation de marchés publics. Selon la Belgique, ces ajustements budgétaires ou techniques ne peuvent constituer des modifications substantielles.
- (218) Aussi, conscient des limites de l'estimation de tels investissements, le Gouvernement avait d'emblée prévu que certains postes (dont la construction d'un nouvel aéroport) étaient susceptibles d'être réévalués «en fonction de l'activité réelle de l'aéroport» ou dans la mesure où ils sont «conditionnés aux besoins réels de l'aéroport». L'activité et les besoins réels de l'aéroport étant nécessairement évolutifs dans le cadre d'un accord et d'un programme d'investissements portant sur plusieurs années, il était logique, selon la Belgique, que le Gouvernement ait chiffré certains postes sous réserve de l'évolution constante de ces facteurs.
- (219) En réalité, selon la Belgique, la volonté du Gouvernement de fixer et de chiffrer d'emblée ses engagements, même sous réserve d'affinements ultérieurs, était présente dès l'adoption de l'accord-cadre du 20 juillet 2000 et l'adoption du programme d'investissements du 8 novembre 2000. Les ajustements opérés à la suite de ces décisions ne peuvent remettre en cause le caractère contraignant de l'engagement pris à cette date par le Gouvernement.
- (220) A titre subsidiaire, si certains ajustements devaient être à ce point substantiels qu'il apparaîtrait qu'en réalité il s'agirait de nouveaux investissements, et non plus de l'adaptation ultérieure d'un investissement déjà consenti, quod non, seul cet investissement, isolément considéré, pourrait par conséquent être considéré comme postérieur aux décisions des 20 juillet et 8 novembre 2000.
- (221) Selon la Belgique, pour que la réévaluation de cet investissement emporte sa requalification en tant que nouvel investissement, la modification opérée doit porter non seulement sur l'ampleur, mais également sur la nature de l'investissement fixé. Cette modification doit être de nature à pouvoir affirmer que le projet envisagé au moment des décisions de juillet et novembre 2000 ne pouvait en aucun cas se rapporter au projet tel qu'il a été concrètement financé et réalisé par la suite, indépendamment de l'évolution légitime de la situation générale. Ainsi, par exemple, un «complément» d'investissement, non justifié par l'adaptation ultérieure aux besoins réels de l'aéroport, mais décidé dans le but de pourvoir à des infrastructures supplémentaires en plus de celles initialement prévues en juillet et novembre 2000, pourrait être considéré, à concurrence de ce complément exclusivement, comme un nouvel investissement décidé en dehors de l'accord-cadre et du programme physique d'investissement de 2000.
- (222) En l'espèce, s'il est apparu que certains postes étaient sous-estimés ou irréalisables dans le délai imparti, tous les investissements réalisés étaient prévus dans leur principe par les décisions de juillet et novembre 2000. Si les montants ont été modifiés par la suite, c'était sous la contrainte de nouveaux éléments du dossier, peu ou pas prévisibles au moment des décisions.

## 2. Arguments de la Belgique fondés sur l'analyse des décisions de 2000

(223) Selon la Belgique, l'analyse des décisions du 20 juillet 2000 et du 8 novembre 2000 atteste du caractère juridiquement contraignant des engagements qui y sont contenus.

## a) La décision du gouvernement wallon du 20 juillet 2000 approuvant l'accord-cadre

(224) L'accord-cadre et le programme d'investissement correspondent à de véritables décisions, ayant un effet d'engagement contraignant pour le Gouvernement. D'ailleurs la circonstance qu'il s'agisse d'un acte intitulé «accord-cadre» n'a pas empêché la Commission dans une décision antérieure de considérer qu'il s'agissait d'un acte juridiquement contraignant et de retenir la date de la signature dudit acte comme celle de l'octroi d'une aide<sup>(87)</sup>.

(225) Selon la Belgique, l'accord-cadre de juillet 2000 va bien au-delà d'un accord de principe, mais prévoit concrètement l'imputation des investissements. Les postes d'affectation sont déjà déterminés et les coûts des investissements ont également fait l'objet d'une évaluation de sorte que les dépenses pouvaient immédiatement être mises à charge du budget.

(226) De plus, le Gouvernement a pris soin de préciser qu'un «mécanisme financier ad hoc» devrait être mis en place. Ceci atteste de ce que le Gouvernement envisageait déjà la mise en place d'un nouvel intervenant public, chargé des infrastructures aéroportuaires.

(227) Confirmant l'exécution par la SOWAER des décisions du Gouvernement de juillet et novembre 2000, le plan financier de la SOWAER approuvé par le Gouvernement le 23 mai 2001 se réfère à l'accord cadre du 20 juillet 2000, ce qui élimine tout doute quant aux engagements pris par la Wallonie.

(228) Selon la Belgique, cette modalité de fonctionnement n'est d'ailleurs pas substantielle par rapport au principe d'approbation du programme d'investissements qui est la question fondamentale en l'espèce. En effet, la constitution de la SOWAER n'est qu'une mesure d'exécution des décisions de juillet et novembre 2000, celle-ci n'étant que le véhicule financier de la Wallonie. Si le mécanisme financier concret de mise en œuvre des investissements décidés par la Région devait encore être déterminé après les décisions de juillet et novembre 2000, les engagements des autorités wallonnes étaient bien réels et s'imposaient au mécanisme financier qui aurait été choisi.

## b) La décision du 8 novembre 2000 du gouvernement wallon portant exécution de l'accord-cadre du 20 juillet 2000 et approuvant le Programme pluriannuel d'investissements de l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi

(229) Le gouvernement wallon a adopté le 8 novembre 2000 une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000. Il approuvait à cette occasion le «programme physique pluriannuel d'investissements 2000-2004 relatif à l'Aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi et le plan financier y afférant». Chaque investissement décrit dans la note approuvée par le Gouvernement a été évalué et son coût déterminé précisément.

(230) En conclusion, selon la Belgique, le programme d'investissements 2001-2010 relatif à l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi a bien été décidé antérieurement au 12 décembre 2000, date du prononcé de l'arrêt ADP.

## ii) Argument présenté par la Belgique à titre subsidiaire: le financement des infrastructures est conforme au principe de l'investisseur privé

(231) En tout état de cause, selon la Belgique, le financement des infrastructures de l'aéroport de Charleroi est conforme au principe de l'investisseur privé.

(232) Afin de le démontrer, la Belgique a produit un tableau des flux de trésorerie liés aux investissements pour la nouvelle aérogare et le parking des voitures entre 2002 et 2036<sup>(88)</sup>. De ces montants d'investissements, elle n'a pris en compte que 89,7 % des investissements pour le parking et 28,1 % des investissements pour la nouvelle

<sup>(87)</sup> Considérant 291 de la décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative aux aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle C 48/06 (ex N 227/06) (JO L 346 du 23.12.2008, p. 1).

<sup>(88)</sup> Voir annexe 3 des observations de la Belgique transmises le 23 mai 2012.

aérogare, considérant que les autres investissements étaient pour des activités non économiques. Par ailleurs, la Belgique a supposé que le financement public des services d'intérêt général économique et par extension des infrastructures dédiées à ces activités était autorisé par la réglementation européenne sur les aides d'État. La Belgique en conclut que hors la compensation octroyée par la Région à BSCA en vue de supporter la partie des redevances liées aux infrastructures dédiées aux services d'intérêt général, le taux de rentabilité du financement de ces infrastructures s'élève à près de 2 %. Dès lors, la mise à disposition de l'infrastructure ne se fait pas à un prix inférieur à sa valeur.

b) Prestations de la SOWAER en faveur de BSCA

(233) La Belgique souligne qu'une partie conséquente des frais de gros entretien et de réparation est afférente aux infrastructures dédiées à des activités non économiques.

c) Financement d'une partie des coûts de services d'intérêt général par la Région

(234) Dès 1991, le principe de séparation comptable pour l'identification des coûts couverts par la compensation a été consacré par l'article 25 du cahier des charges.

i) À titre principal: le financement d'activités non économiques

1. Le service de protection contre l'incendie

(235) Selon la Belgique, les services de protection contre l'incendie constituent des activités non économiques en ce qu'il s'agit d'activités relevant de la puissance publique.

2. Les services liés à la sécurité du trafic au sol

(236) Selon la Belgique, les services liés à la sécurité du trafic au sol relèvent également de missions de puissance publique.

(237) En effet, selon la Belgique, à l'occasion de la décision rendue le 23 juillet 2008 par la Commission à propos de l'aéroport de Leipzig Halle la Commission elle-même a reconnu que les services liés à la sécurité d'exploitation étaient des activités non économiques <sup>(89)</sup>. Or, il ressort de la liste des infrastructures liées à la sécurité d'exploitation fournie par les autorités allemandes et reproduite au tableau du considérant 58 de cette décision, que ces infrastructures sont celles rendues indispensables pour la sécurité du trafic au sol, à savoir: l'alimentation électrique ininterrompue des aires de trafic, les postes de transformations, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Pour rappel, cette position de la Commission a été validée par le Tribunal dans l'arrêt *Freistaat Sachsen/Commission* <sup>(90)</sup> au terme d'un recours en annulation introduit à l'encontre de la décision de la Commission précitée.

(238) Or, il ressort de la description faite des services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire dans l'avenant n° 5 à la convention de concession du 9 juillet 1991 et au cahier des charges conclu le 10 mars 2006 que les coûts visés, à savoir l'entretien courant du site aéroportuaire lié à l'objectif de sécurité, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et des réparations de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage ainsi que le déneigement, correspondent bien aux services liés à la sécurité d'exploitation acceptés par la Commission dans sa décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle comme non économiques.

3. Les services liés à la sûreté

(239) Selon la Belgique, les activités liées à la sûreté sont des activités relevant de la puissance publique en ce qu'il s'agit de missions traditionnellement exercées par l'État. La Belgique cite des règlements européens et la décision de la Commission relative à l'aéroport de Leipzig <sup>(91)</sup> à l'appui de son raisonnement.

<sup>(89)</sup> Considérant 182 de la décision 2008/948/CE.

<sup>(90)</sup> Arrêt du 24 mars 2011, *Freistaat Sachsen/Commission*, T-443/08 et T-455/08, Rec. p. II-1311, point 225.

<sup>(91)</sup> Voir note 89.

4. Les services de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et de marshaling

- (240) Selon la Belgique, les missions de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et le marshaling sont des éléments essentiels de la sécurité de l'aviation civile et correspondent donc à des missions de puissance publique en ce qu'elles sont des composantes fondamentales de la sécurité d'un aéroport.

5. Conclusions sur le financement des services d'intérêt général prestés par BSCA à la demande de la Wallonie

- (241) Il ressort de ce qui précède que selon la Belgique, la totalité des services d'intérêt général définis par l'article 25 du cahier des charges et faisant l'objet d'une compensation de la Région en faveur de BSCA constituent des activités non économiques exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, conformément à la pratique décisionnelle de la Commission et à la jurisprudence européenne.
- (242) La Belgique souligne que ces services étaient préalablement exercés par l'administration wallonne soit avant 1991 en ce qui concerne les services «incendie-entretien» et avant 2008 en ce qui concerne la sûreté et les services de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et de marshaling.
- (243) BSCA, en fournissant ces services, ne fait que se substituer aux obligations imposées aux pouvoirs publics en vertu d'obligations internationales résultant des normes de l'OACI ou conformément à des règlements européens.

ii) À titre subsidiaire: financement d'activités économiques relevant de l'intérêt général conforme à l'arrêt Altmark

- (244) Selon la Belgique, si la Commission venait à considérer que certaines des activités susmentionnées constituaient des activités économiques, elle devra constater que les financements de ces activités constituent des compensations non constitutives d'aides sur la base des critères énoncés par l'arrêt Altmark <sup>(92)</sup>. En effet, ces compensations respectent des critères établis par la jurisprudence Altmark permettant d'exclure l'existence d'une aide d'État.

1. Existence d'obligations de service public clairement définies

- (245) Selon la Belgique, les activités examinées, qui sont liées à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile et des activités aéroportuaires, poursuivent un intérêt général. L'article 25 du cahier des charges annexé à la convention de concession du 9 juillet 1991 définit les obligations incombant à BSCA dans le cadre des missions liées à la sûreté et à la sécurité. Cette disposition précise que ces services sont «exécutés par le concessionnaire dans l'intérêt général». Il ressort de cette disposition que la Wallonie a confié au concessionnaire l'exécution de ces services et qu'elle lui a donc donné mandat.

2. Les paramètres de compensation définis de façon objective et transparente

- (246) Les paramètres de la compensation sont définis de façon objective et transparente par l'article 25 du cahier des charges qui prévoit la tenue d'un compte d'exploitation séparé par BSCA pour les activités visées par ce même article.
- (247) Pour les coûts qui ne sont pas imputables dans leur intégralité à un service d'intérêt général, une affectation par imputation proportionnelle est effectuée sur la base du pourcentage des effectifs affectés au service d'intérêt général en ce qui concerne le personnel, en fonction du pourcentage des surfaces affectées à ces services ou en fonction d'autres critères objectifs qui doivent être autorisés par la Région.
- (248) Depuis 2006, pour les postes liés aux services pour la protection contre l'incendie et pour l'entretien et depuis 2010, en ce qui concerne les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling, la compensation a été plafonnée à un montant précisé dans l'article 25 du cahier des charges sous réserve de l'application de l'indexation. En toute hypothèse, le montant de la compensation ne peut être supérieur aux coûts réellement exposés par BSCA pour ces services.

<sup>(92)</sup> Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans, Rec. p. I-7447.

(249) Partant, des paramètres de compensation ont été définis préalablement et de manière détaillée qui satisfait donc au second critère de l'arrêt Altmark.

3. La limitation de la compensation aux coûts encourus

(250) Selon la Belgique, différents mécanismes sont de nature à éviter la surcompensation:

- avant le plafonnement de la compensation, la définition précise des coûts pris en charge par la Wallonie ainsi que le principe de la séparation comptable ont permis d'éviter toute surcompensation. Par ailleurs, un mécanisme de contrôle était prévu afin de vérifier, d'une part, le budget présenté par BSCA et, d'autre part, l'absence de surcompensation après la libération de la compensation,
- depuis 2006, le montant de l'intervention perçue pour les services liés à la protection contre l'incendie et la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire ne peut excéder 5 774 000 EUR indexé annuellement,
- la compensation accordée pour les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling a été plafonnée à partir de 2010 à un montant équivalant au coût de ces services en 2009, indexé annuellement.

(251) En outre, l'article 25 dispose qu'en toute hypothèse le montant perçu ne peut excéder les coûts réellement encourus, et que si une surcompensation se produisait, un mécanisme de compensation budgétaire à charge du budget de l'année suivante serait automatiquement appliqué. Pour rappel, un budget est établi préalablement par BSCA et contrôlé par l'administration wallonne. Celle-ci procède également chaque année à des contrôles sur place afin de s'assurer du respect par BSCA du prescrit de l'article 25 du cahier des charges.

4. La comparaison avec une entreprise similaire bien gérée et bien équipée

(252) Selon la Belgique, s'agissant de BSCA, aucune comparaison avec une autre entreprise bien équipée et bien gérée n'est nécessaire dès lors qu'il s'agit manifestement d'une entreprise bien équipée et bien gérée.

(253) BSCA respecte les normes comptables et internationales en vigueur et tous les ratios évoqués dans la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique du 20 décembre 2011 montrent la gestion efficace de cette société. Celle-ci a d'ailleurs permis d'attirer des investisseurs privés en 2009 dans le cadre de la privatisation partielle de BSCA.

(254) Le fait que BSCA soit une entreprise bien gérée et adéquatement équipée peut principalement se vérifier dans la progression constante de ses résultats financiers depuis 2000. En effet, alors qu'en 2000 BSCA enregistrait un chiffre d'affaires de 7 578 000 EUR, en 2010 ce dernier s'élevait à 81 387 000 EUR. Il est par ailleurs évident que si BSCA n'était pas une entreprise bien gérée et bien équipée, l'aéroport de Charleroi n'aurait pas connu la remarquable progression de son volume passagers entre 1997 et 2011 (de 211 065 passagers à 5 901 007 passagers).

(255) Enfin, il ressort du mécanisme de financement mis en place que, par définition, la compensation versée à BSCA est inférieure au prix du marché pour la totalité des services qui lui sont confiés dans la mesure où cette compensation est plafonnée depuis 2006 pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 pour les services de sûreté.

d) Augmentation du capital de BSCA par la SOWAER en 2002

(256) Selon la Belgique, la Commission n'a jamais, jusqu'à la décision d'extension de 2012, émis de réserve quant à l'augmentation de capital de BSCA. Au contraire, elle a reconnu de manière explicite qu'il s'agissait d'une opération réalisée conformément au principe de l'investisseur privé (voir considérant 132 de la décision de 2004).

(257) Les chiffres les plus récents démontrent que BSCA a généré des profits permettant de distribuer 6 505 595 EUR à ses actionnaires publics et privés pour la seule année 2010. Le résultat des cinq dernières années est présenté dans le tableau suivant.

COMPTES DE RÉSULTATS (en millions d'EUR)	2011	2010	2009	2008	2007
	Ventes et prestations	53 618	48 533	35 434	27 002
Bénéfice de l'exercice	11 310	9 994	4 445	1 915	1 968
Rémunération du capital	6 815	6 506	387	387	387

- (258) L'augmentation de capital réalisée par la SOWAER se caractérise par un taux de rentabilité interne (TRI) de 26,09 %, ce qui est similaire à l'estimation faite par Deloitte & Touche en 2003, confirmant ainsi la crédibilité de cette analyse. Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que cet investissement aurait incontestablement été réalisé par un investisseur privé.
- (259) L'appréciation de l'augmentation de capital de la Commission, selon laquelle «ces doutes sont renforcés par le constat que BSCA n'a pas supporté le coût des infrastructures mises à sa disposition et des services divers rendus par la SOWAER» est en outre entachée d'une erreur en droit. La Commission doit en effet appliquer individuellement à chacune des formes d'intervention les critères nécessaires pour apprécier leur régularité respective et apprécier pour chacune des interventions s'il y a aide et, dans l'affirmative, si l'aide est ou non compatible avec le marché intérieur. En effet, la philosophie d'une augmentation de capital dans BSCA est distincte de l'objectif d'une mise à disposition des infrastructures aéroportuaires d'autant plus dans le contexte de l'époque. La Commission ne peut dès lors globaliser les deux types d'intervention pour en vérifier la rentabilité globale.

5.1.1.2. *Commentaires de la Belgique suite aux observations des tiers relatives à l'absence d'aide à BSCA reçues après la décision d'extension de 2012*

a) Redevance de concession versée par BSCA

- (260) En réponse aux remarques de BAC relatives aux redevances versées par BSCA pour l'utilisation des infrastructures, la Belgique indique que certaines des redevances mentionnées par BAC ne sont pas pertinentes pour Charleroi et notamment:
- la «slot coordination fee» en l'absence d'une congestion à l'aéroport de Charleroi,
  - la «terminal navigation charge» qui n'est pas imposée aux aéroports régionaux dont le nombre de mouvements est inférieur à 50 000 mouvements de vols commerciaux.
- (261) Par ailleurs, selon la Belgique, contrairement à ce qui est affirmé par BAC, une redevance pour les infrastructures centralisées est bien prévue par BSCA en tant que gestionnaire de l'infrastructure aux sociétés d'assistance en escale en ce compris BSCA en tant que handler. Une telle redevance est incluse dans le contrat conclu par BSCA avec Ryanair.
- (262) La redevance imposée par l'administration fédérale à hauteur de 18 centimes d'EUR par passager partant relève de la compétence de l'État fédéral et non de celle de BSCA.
- (263) La redevance PMR a été établie sur la base des coûts réels supportés par BSCA. À cet égard, selon la Belgique, il suffit de comparer la taille de l'infrastructure de l'aéroport de Charleroi et de celle de Bruxelles pour réaliser que la gestion de ce service aux personnes à mobilité réduite implique des coûts moindres à Charleroi qu'à Bruxelles, ne serait-ce qu'en termes de kilomètres à parcourir pour atteindre l'avion ou sortir du terminal.
- (264) En outre, la Belgique reconnaît qu'il est correct que BSCA n'impose actuellement aucune redevance liée à la sûreté. Cette mission relevant de la prérogative de puissance publique fait l'objet d'une compensation de la Wallonie, mais cette compensation a été plafonnée dans le cadre du contrat de concession liant BSCA à la Wallonie et que les coûts excédant ce plafond sont à charge de BSCA. Toutefois, rien n'oblige BSCA à répercuter ces coûts sur les passagers par le biais d'une redevance.

(265) En ce qui concerne les redevances parking, selon la Belgique, la donnée reprise dans le tableau communiqué par BAC est incorrecte dans la mesure où il indique qu'il n'existe pas de redevances parking à l'aéroport de Charleroi, ce qui est faux puisque la tarification publiée sur le site de BSCA indique clairement l'existence de ces redevances correspondant à 1,98 EUR par jour (24 heures) et par tonne.

b) Financement des services d'intérêt général

(266) Plusieurs des tiers ayant présenté des observations, et principalement Brussels Airlines et BAC, ont commenté le financement des services d'intérêt général prestés par BSCA pour la Wallonie et contestent que certains des services rendus par BSCA, à savoir la sécurité, la sûreté, la protection contre l'incendie et les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, puissent constituer des activités exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

i) Remarque sur la comparaison entre l'aéroport de Charleroi et BAC

(267) Brussels Airlines et BAC affirment qu'à Brussels Airport les coûts de ces différents services ne sont pas supportés par les autorités publiques responsables, en l'espèce l'État fédéral, et semblent en déduire l'existence d'une aide d'État en faveur de l'aéroport de Charleroi.

(268) À cet égard, il convient de préciser qu'en Belgique, tous les aéroports ne relèvent pas de la même autorité publique, les aéroports régionaux relevant de la Région sur le territoire de laquelle ils sont situés et Brussels Airport relevant de la responsabilité de l'État fédéral<sup>(93)</sup>. La responsabilité de chaque autorité pour les aéroports qui lui sont confiés a été clairement affirmée dès la régionalisation de la gestion des aéroports (hormis celui de Brussels Airport) par l'accord de coopération entre l'État belge agissant pour la Société nationale des voies aériennes (SNVA)<sup>(94)</sup> et les Régions<sup>(95)</sup> qui énonce sans équivoque que «les Régions sont, à partir de la date d'entrée en vigueur de ladite loi, entièrement responsables des compétences qui leur ont été transférées. À partir de cette date, elles sont habilitées à prendre toutes mesures adéquates, dont elles porteront dès lors l'entière responsabilité».

(269) L'aéroport de Charleroi dépend donc de la réglementation de la Wallonie tandis que Brussels Airport est réglementé par l'État fédéral. En l'espèce, dans le cadre de son pouvoir réglementaire, la Région wallonne a choisi de financer une partie du coût de certains services. La circonstance que des services identiques sont dans un cas supportés par une autorité publique et dans un autre cas supportés par l'exploitant n'a cependant aucune incidence sur leur qualification d'activités économiques ou non économiques.

(270) En Région flamande d'ailleurs, certains des services ici examinés sont directement fournis par l'administration régionale et sont donc supportés directement par la Région. C'est notamment le cas de l'ensemble des coûts liés aux services de sûreté et à la sécurité aéroportuaire aux aéroports d'Anvers et d'Ostende quel que soit le volume d'activités de ces aéroports.

ii) Les services de protection contre l'incendie

(271) S'agissant plus spécifiquement des services de protection contre l'incendie, Brussels Airlines affirme que d'autres entreprises situées en Wallonie et soumis à la directive Seveso<sup>(96)</sup> doivent supporter le coût de leur service de protection contre l'incendie, comme c'est par exemple le cas de la compagnie Total située à Feluy et qu'à Brussels Airport, ces services ne sont pas financés par la Région flamande/l'État fédéral.

(272) Selon la Belgique, cette comparaison avec les entreprises soumises aux obligations de la directive Seveso est sans pertinence dès lors qu'il ressort de la formulation de cette directive qu'elle exige des États membres qu'ils imposent aux entreprises qui entrent dans son champ d'application<sup>(97)</sup> de prendre elles-mêmes des mesures pour prévenir l'incendie. A contrario, l'obligation d'organiser des services de protection contre les incendies au sein d'un aéroport est imposée par une convention internationale adoptée par l'Organisation de l'aviation civile internationale et incombe directement aux États membres

<sup>(93)</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, X, 7<sup>o</sup>, de la loi de réforme institutionnelle, M.S., 15 août 1980, p. 9434.

<sup>(94)</sup> Aujourd'hui Belgocontrol.

<sup>(95)</sup> M.S., 9 mars 1990, p. 4439.

<sup>(96)</sup> Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO L 10 du 14.1.1997, p. 13) (dite «directive Seveso»).

<sup>(97)</sup> Ce qui n'est pas le cas des aéroports.

(273) Par ailleurs, tant la Commission européenne que le Tribunal ont confirmé que les services de protection contre l'incendie constituent des activités de puissance publique pouvant être exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

iii) Les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire

(274) Brussels Airlines conteste également la qualification d'activité non économique des services d'entretien qui correspondent en l'espèce à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire. À cet égard, Brussels Airlines se contente de souligner que de tels services relèvent de la gestion d'un aéroport et sont par conséquent économiques.

(275) Le fait que l'activité de gestion d'un aéroport constitue une activité économique est à présent acquis. Cependant, certaines activités sont exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE parce qu'elles constituent des prérogatives de puissance publique ou qu'elles sont par nature non économiques et ce même si, comme le relève Brussels Airlines, elles sont indispensables à la gestion d'un aéroport. Ainsi, s'il est par exemple évident que la gestion d'un aéroport (activité économique) implique de prévoir un service de douane afin de contrôler l'identité des passagers, force est pourtant de constater qu'un tel service fait partie des prérogatives traditionnellement réservées à l'État et qu'il s'agit d'une activité non économique. Par conséquent, la circonstance que les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire sont essentiels à la gestion d'un aéroport ne suffit pas à leur ôter leur caractère d'activité non économique.

(276) Or, comme l'a relevé la Commission dans sa décision précitée relative à l'aéroport de Leipzig Halle: «certains frais, en l'espèce, relèvent de l'exercice de missions de puissance publique. Il s'agit des frais afférents aux fonctions de sécurité et de police, aux mesures de protection contre les incendies et aux mesures de sécurité publique, à la sécurité d'exploitation au service de météorologie et au service de contrôle du trafic aérien»<sup>(98)</sup>. La Belgique, dans ses observations suite à la décision d'extension de 2012 de la procédure formelle d'examen, a rappelé qu'il ressort de cette même décision que les «activités de sécurité d'exploitation» recouvrent tout ce qui est nécessaire à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, à savoir l'alimentation électrique, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Or, c'est précisément de l'entretien de ces différentes fonctions qu'il est ici question.

iv) Les services liés à la sûreté et à la sécurité en général

(277) Enfin, Brussels Airlines conteste la qualification de «non économique» des services de sécurité et sûreté en général. En l'espèce, il semblerait que Brussels Airlines ait classé parmi les services liés à la sécurité, ceux liés au suivi, à l'enregistrement et à la planification des vols ainsi que le marshaling.

(278) Brussels Airlines conteste plus spécifiquement que les services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols, et au marshaling soient couverts par le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil<sup>(99)</sup>, laquelle correspond à «la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite».

(279) Les autorités wallonnes n'ont cependant jamais considéré que les activités de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols et de marshaling soient liées à la sûreté de l'aéroport. Elles considèrent en revanche que ces activités sont essentielles à la sécurité d'un aéroport et renvoient sur ce point aux explications déjà fournies dans leur réponse à la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen.

(280) S'agissant de la remarque de BAC quant au fait que les compagnies aériennes opérant au départ de Bruxelles doivent s'acquitter d'une redevance pour les services de suivi, d'enregistrement et de planification des vols rendus par Belgocontrol, il s'agit à nouveau d'un argument fondé sur la source du financement d'un service qui ne saurait suffire à qualifier ledit service de non économique.

(281) La Belgique fait par ailleurs observer que la gratuité de certains services rendus par Belgocontrol au sein des aéroports régionaux a été décidée dès l'accord de coopération de 1989 précité qui stipulait que «les Régions

<sup>(98)</sup> Considérant 182.

<sup>(99)</sup> Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté (JO L 355 du 30.12.2002, p. 1).

pourront faire appel gratuitement à l'assistance des services centraux de la (SNVA) dans le domaine de l'application des normes et recommandations internationales en matière d'aviation civile»<sup>(100)</sup>. Cette fourniture gratuite est plafonnée au niveau d'activités des aéroports wallons de 1989, tous les services dépassant ce niveau d'activités étant supportés par la Wallonie.

- (282) Il ressort tant des lignes directrices de 2005 que de la réglementation de l'Union spécifique aux services de navigation aérienne que ces services sont des activités non économiques sortant dès lors du champ d'application de l'article 107 paragraphe 1 du TFUE. Il s'agit en effet d'une des modalités de la régionalisation de la gestion des aéroports autres que Brussels Airport.
- (283) Selon la Belgique, il résulte de ce qui précède qu'aucune des remarques formulées par Brussels Airlines et BAC n'est de nature à remettre en question le fait que les missions de protection contre l'incendie, celles liées à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, celles liées à la sûreté et celles liées au suivi et à l'enregistrement des vols, à leur planification de même que le marshaling, constituent des activités non économiques.

#### 5.1.1.3. Commentaires de la Belgique suite aux observations des tiers reçues après la publication des nouvelles lignes directrices aviation

- (284) La Belgique a notamment formulé des commentaires relatifs à l'affectation de la concurrence provoquée par les mesures en faveur de BSCA suite aux observations des tiers reçues après la publication des nouvelles lignes directrices aviation.
- (285) Les tiers (BAC et Brussels Airlines) sont d'avis que les aides auraient permis à BSCA de pratiquer des redevances «artificiellement peu élevées» et qu'il y aurait donc une différence importante entre les redevances de BSCA et celles d'autres aéroports. Cette pratique aurait eu pour répercussion la réduction du volume de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National.
- (286) La Belgique conteste certaines données chiffrées fournies par Brussels Airlines. Par exemple, en ce qui concerne la comparaison des tarifications entre BAC et BSCA, la Belgique souligne que «Brussels Airlines inclut des tarifications qui ne visent pas les compagnies aériennes mais l'assistance en escale». Le tableau fourni par Brussels Airlines n'inclurait pas les coûts similaires facturés par BSCA. Il en irait de même pour d'autres coûts imposés par l'État fédéral.
- (287) Selon la Belgique, les mêmes précautions sont à prendre en ce qui concerne les tableaux relatifs à la comparaison entre différents aéroports. Ainsi dans la colonne «passenger charges or fee» pour l'aéroport de Marseille Provence, Brussels Airlines inclurait une redevance de 13,47 EUR ce qui correspondrait en réalité selon la Belgique à «une taxe sûreté imposée par l'État et non à une redevance à charge du passager au sens de redevance aéroportuaire».
- (288) Concernant l'absence d'affectation des échanges la Belgique renvoie la Commission à ses observations du 23 mai 2012 et à sa communication du 12 décembre 2012 pour ce qui concerne les différences entre les aéroports de Bruxelles-National et Charleroi.
- (289) Concernant l'impact négatif sur les compagnies aériennes implantées à l'aéroport de Bruxelles-National, la Belgique souligne un certain nombre d'éléments:
- Brussels Airlines aurait cessé de desservir certaines destinations telles que Palerme, Cracovie, Séville. Cet état de fait est exact mais cela est sans compter que ces destinations ont été rouvertes par la suite, à partir de 2014,
  - alors que BAC souligne que les vols à destination de Nador et Tanger (Maroc) ont été réduits au départ de l'aéroport de Bruxelles-National du fait de Jetairfly qui dessert ces mêmes destinations au départ de Charleroi, la Belgique rappelle que la compagnie Air Arabia vole elle aussi vers ces destinations, au départ de l'aéroport de Bruxelles-National,
  - concernant les vols à destination d'Istanbul, la Belgique souligne que l'aéroport de Bruxelles-National a augmenté la fréquence des vols vers cette destination suite au transfert de la compagnie aérienne Pegasus à Charleroi, qui dessert la Turquie,
  - enfin, la Belgique souligne que l'aéroport de Charleroi a lui aussi vu la fréquence de certains vols diminuer ou certaines destinations être supprimées du fait du transfert de certains vols de compagnies vers Bruxelles-National. Ainsi par exemple, Charleroi a perdu trois vols par semaine à destination de Casablanca au bénéfice de l'aéroport de Bruxelles-National à cause du transfert de ces vols de la compagnie Air Arabia vers Bruxelles.

<sup>(100)</sup> Article 5.1.

- (290) La Belgique rappelle que Ryanair s'est récemment installé à l'aéroport de Bruxelles-National ce qui prouve que le niveau élevé de redevances n'a pas empêché ce nouveau développement de Ryanair. Néanmoins, la Belgique réaffirme que la concurrence entre l'aéroport de Charleroi et celui de Bruxelles-National est limitée, et sur les segments bien précis que sont le charter et le low cost.
- (291) De plus, la Belgique dénonce le fait que l'on considère que seule la stratégie commerciale de BSCA concernant ses redevances explique le succès de l'aéroport de Charleroi. Cette affirmation méconnaîtrait la réalité qui a vu l'émergence d'un tout nouveau marché du low cost répondant à une nouvelle demande. À cet égard, la Wallonie rappelle qu'il y a quelques années, 40 % des passagers de Charleroi prenaient l'avion pour la première fois, ce qui prouve que ces derniers n'ont pas été «volés» à l'aéroport de Bruxelles-National.

#### 5.1.2. *Compatibilité des aides en faveur de BSCA*

##### 5.1.2.1. *Observations de la Belgique sur la compatibilité des mesures en faveur de BSCA appréciée sur le fondement des lignes directrices aviation*

- (292) Selon la Belgique <sup>(101)</sup>, si par impossible la Commission venait à considérer que BSCA a bénéficié d'aides, ces aides devraient être qualifiées d'aides opérationnelles pouvant être autorisées dans le cadre des lignes directrices aviation. En effet, les conditions à remplir pour l'autorisation de telles aides telles que prévues par le point 137 des lignes directrices aviation sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes sont la contribution à un objectif défini d'intérêt commun, la nécessité de l'aide, le caractère approprié de l'aide d'État comme instrument de politique, l'existence de l'effet incitatif, la proportionnalité de l'aide et l'absence d'effet négatif sur la concurrence.
- a) Contribution à un objectif d'intérêt commun
- (293) Le développement des aéroports de la Région wallonne s'est intégré dans une stratégie globale de développement économique et social des régions concernées mise en œuvre dès 1989. La Wallonie a fourni divers documents et études attestant de la poursuite de cet objectif.
- (294) En outre, comme le relèvent les études commandées par la Région wallonne et BSCA en 2000-2001, l'aéroport de Bruxelles-National était à l'époque à la limite de la saturation et l'aéroport de Charleroi pouvait s'inscrire dès lors dans un objectif de lutte contre la congestion.
- (295) Par ailleurs, il ressort des différentes études réalisées à la demande de la Région wallonne et de BSCA qu'une demande réelle existait pour l'aéroport de Charleroi dans les segments du low cost. Cette demande a été confirmée dans les faits par son succès et il était dès lors justifié d'assurer le développement de l'aéroport de Charleroi compte tenu de la densité de sa zone de chalandise fortement peuplée et localisée au centre de l'Europe.
- (296) Le développement de l'aéroport de Charleroi a démontré qu'il ne s'agissait pas d'un financement d'activités non rentables puisque celui-ci a pu atteindre la rentabilité dès 2004. Le plan d'affaires de BSCA établi en 2001 prévoyait un retour à la rentabilité en 2005, soit une année plus tard, ce qui atteste du caractère prudent et raisonnable de ce plan.
- (297) Selon la Belgique, si l'on examine l'évolution parallèle du trafic de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National et de l'aéroport de Charleroi, il peut être conclu que l'éventuel impact de Charleroi sur Bruxelles-National a été marginal. Le coût de frein au développement de Bruxelles-National a été causé par la faillite de la Sabena en novembre 2001 et non par le développement concomitant de l'aéroport de Charleroi. Pour rappel, une étude établie par BSCA en 2010 établit que 40 % de ces passagers prennent l'avion pour la première fois, ce qui démontre qu'une partie conséquente du volume de passagers n'est pas «volée» à l'aéroport de Bruxelles. En outre, une autre partie significative des passagers est constituée de voyageurs de *city trip* qui décident de faire des déplacements de courte durée qu'ils n'auraient pas fait en l'absence de conditions tarifaires attractives. Jusqu'à récemment, l'aéroport de Bruxelles-National n'avait pas ou peu développé le segment low cost. Ainsi, easyJet a lancé ses premières destinations à l'aéroport de Bruxelles-National dans le courant de 2007.

<sup>(101)</sup> Réponse 15 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

## b) Nécessité de l'aide

- (298) Les éventuelles aides qui seraient constatées par la Commission étaient certainement nécessaires pour rencontrer cet objectif de développement économique et régional.

## c) Caractère approprié de l'aide

- (299) La prise en charge financière des coûts afférents aux missions d'intérêt général confiées par la Région à BSCA constituait le moyen le plus approprié pour atteindre cet objectif d'intérêt général précité. Il n'existe pas d'autres instruments de politique ou d'instruments d'aides pouvant atteindre cet objectif.

## d) Effet incitatif

- (300) Par ailleurs, l'effet incitatif est rencontré puisqu'en l'absence de ce financement, il n'aurait pas été possible d'assurer le développement des activités de l'aéroport, ni d'atteindre ce niveau de volume qui a permis d'améliorer la mobilité des citoyens européens et d'assurer le développement économique et régional grâce aux activités de l'aéroport. La Belgique renvoie la Commission au nombre de passagers accueillis par BSCA dans la période à prendre en considération. Pour rappel, l'aéroport de Charleroi était à cette période un aéroport de catégorie D, non susceptible de fausser la concurrence. Il est par ailleurs en ligne avec les objectifs des lignes directrices aviation, à savoir assurer à terme la rentabilité des aéroports régionaux.

## e) Proportionnalité de l'aide

- (301) Enfin, l'aide est proportionnée. Pour rappel, la compensation accordée pour les missions d'intérêt général telle que prévue à l'article 25 du cahier des charges conclu annexé à la convention de services entre la Région wallonne et BSCA est plafonnée en telle sorte qu'en cas de dépassement du plafond, ce qui est le cas en ce qui concerne la partie de la compensation dédiée à la protection contre l'incendie et à la sécurisation du trafic au sol, les coûts doivent être financés par BSCA. L'éventuelle aide dans le cadre de la fourniture de services par la SOWAER porte sur un montant marginal.
- (302) Compte tenu du montant limité de la partie d'aide dans le cadre de ces compensations aux services d'intérêt général pouvant être mis en cause par la Commission et de l'objectif de ces services, il doit être considéré que cette condition de proportionnalité est remplie.

## f) Absence d'effet négatif sur la concurrence

- (303) En ce qui concerne l'absence ou l'évitement d'effet négatif sur la concurrence, la Commission doit se replacer au moment de la date d'octroi du financement public afin d'évaluer cette condition. Il ne peut être considéré qu'au moment de cet octroi, il y avait un impact indu sur la concurrence. Comme cela a été démontré à la Commission européenne, le développement de l'aéroport de Charleroi ne s'est pas fait aux dépens d'autres aéroports. Ces activités découlent de la création d'un nouveau marché sur un segment particulier qui n'était pas ou très peu développé à l'aéroport de Bruxelles.
- (304) Pour rappel, deux études réalisées par des experts indépendants, Roland Berger International Management Consultant et GTM, établissaient la saturation proche de l'aéroport de Bruxelles-National et l'absence de chevauchement en termes de clientèle entre les deux aéroports. Les compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles n'avaient à l'époque aucun intérêt pour l'aéroport de Charleroi tandis que Ryanair, le principal usager de l'aéroport de Charleroi, n'avait à cette époque-là aucune stratégie de s'installer dans des aéroports principaux.
- (305) D'ailleurs, l'accord cadre du 20 juillet 2000 de la Région wallonne tel qu'étendu par la décision du 8 novembre 2000 contenait l'objectif de «mener une politique permettant une collaboration efficace avec les gestionnaires de l'aéroport de Bruxelles National» <sup>(102)</sup>.
- (306) En outre, l'aéroport de Charleroi était défavorisé par les contraintes réglementaires régissant ses heures d'ouverture contraignantes. En 2000, l'aéroport était ouvert entre 7 heures du matin et 22 heures le soir. Ces horaires ont été légèrement adaptés pour s'étendre entre 6 heures et demi et 23 heures afin de pouvoir accueillir des avions basés.

<sup>(102)</sup> Note approuvée par le gouvernement wallon le 8 novembre 2000, p. 2.

(307) Par ailleurs, en 2000, l'aéroport de Charleroi souffrait d'un déficit d'image important comme l'attestaient les études de GTM et de Roland Berger. L'infrastructure était exiguë, limitée, peu fréquentée. L'aéroport n'offrait qu'une liaison régulière et quelques vols charters en été. Il ne peut être considéré qu'à l'époque, l'aéroport de Charleroi était à même de faire la concurrence à l'aéroport de Bruxelles-National.

(308) Enfin, l'aéroport de Bruxelles-National était privilégié en termes d'infrastructures (plusieurs terminaux, plusieurs pistes, etc.) et d'accessibilité grâce à sa localisation proche de la capitale et à la liaison ferroviaire dont l'aéroport de Charleroi est dépourvu.

5.1.2.2. *Observations de la Belgique sur la compatibilité de la mise à disposition de l'infrastructure appréciée sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE*

(309) Ces observations se rapportaient à la compatibilité:

— de la mise à disposition de l'infrastructure appréciée sur le fondement des lignes directrices de 2005 (ces dernières ont été remplacées par les lignes directrices aviation de 2014),

— du financement d'une partie des coûts des services d'intérêt général appréciée sur le fondement de l'article 106 paragraphe 2, du TFUE.

(310) Pour ce qui concerne la compatibilité du financement d'une partie des coûts des services d'intérêt général appréciée sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, la Belgique soutient que ce financement est conforme:

— à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE pour la période antérieure au 19 décembre 2005,

— à la décision de la Commission du 28 novembre 2005 pour la période du 19 décembre 2005 au 31 janvier 2012,

— à l'encadrement du 20 décembre 2011 pour la période postérieure au 31 janvier 2012.

(311) Selon la Belgique, si la Commission estimait que toutes les conditions de l'arrêt Altmark n'étaient pas remplies, alors conviendrait-il d'autoriser la compensation des services d'intérêt général sur la base de la décision du 28 novembre 2005 <sup>(103)</sup>.

(312) S'agissant des mesures accordées avant le 19 décembre 2005, soit avant l'entrée en vigueur de la décision du 28 novembre 2005, leur compatibilité se fonde directement sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Il ressort de la pratique décisionnelle de la Commission européenne <sup>(104)</sup> que les conditions de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE se confondent avec celles énoncées par la décision du 28 novembre 2005 relative à l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général <sup>(105)</sup>. La compatibilité des mesures accordées avant le 19 décembre 2005 peut donc être analysée conjointement avec celles accordées ultérieurement conformément à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, au regard de mêmes critères de fond que ceux énoncés par la décision du 28 novembre 2005.

(313) Concernant les mesures accordées depuis le 19 décembre 2005, elles entrent dans le champ d'application de la décision du 28 novembre 2005, si elles correspondent à des compensations de service public octroyées à des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel moyen hors taxes n'a pas atteint 100 millions d'EUR au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi dudit service, pour autant que le montant annuel de la compensation n'exède pas 30 millions d'EUR <sup>(106)</sup>. Or, à aucun moment BSCA n'a réalisé un chiffre d'affaires annuel supérieur à

<sup>(103)</sup> Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 relative à l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

<sup>(104)</sup> Décision de la Commission du 28 octobre 2009 relative au financement des hôpitaux publics du réseau Iris de la Région de Bruxelles-Capitale, NN 54/2009, site internet *Europa*.

<sup>(105)</sup> Voir note 103.

<sup>(106)</sup> Document de travail des services de la Commission, questions fréquemment posées relatives à la Décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, et de l'Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public [SEC(2007) 1516 final, p. 6].

100 millions d'EUR. Par ailleurs, selon la Belgique, il est évident que la compensation des éventuels services d'intérêt général qui seraient qualifiés d'économiques par la Commission serait loin d'atteindre le plafond de 30 millions d'EUR. Partant, cette compensation entre manifestement dans le champ d'application de la décision du 28 novembre 2005.

(314) Sur la base de la décision du 28 novembre 2005, les mesures entrant dans son champ d'application sont compatibles si elles répondent aux conditions suivantes.

a) Le mandat

(315) La Belgique estime avoir démontré l'existence d'obligations de service public lorsqu'elle a «établi» que la première condition de l'arrêt Altmark était remplie [voir section 5.1.1.1, point c) ii)]. De plus, selon la Belgique, les paramètres de calcul de la compensation, ainsi que les modalités destinées à éviter toute surcompensation ont été explicités lorsque la Belgique a démontré que les troisième et quatrième conditions de l'arrêt Altmark étaient remplies.

b) La compensation

(316) La Belgique rappelle que l'intervention de la Wallonie est plafonnée depuis 2006 en ce qui concerne les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 en ce qui concerne les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling. La comptabilité analytique mise en place par BSCA permet de démontrer le respect de cette condition.

c) La séparation comptable

(317) Selon la Belgique, la séparation comptable est garantie par l'application de l'article 25 du cahier des charges qui dispose que le «concessionnaire tient un compte d'exploitation distinct pour les Services. Ce compte pourra à tout moment faire l'objet d'un contrôle sur place par l'autorité concédante». Elle est par ailleurs confirmée par le document figurant à l'annexe 8.

d) Le contrôle de la surcompensation

(318) La Wallonie a la possibilité de contrôler, à tout moment, les comptes de BSCA réservés aux services d'intérêt général, en vertu de l'article 25 du cahier des charges. Ainsi, l'administration wallonne procède chaque année à un contrôle sur place afin de procéder à une vérification des pièces sous-tendant la déclaration de créance introduite par BSCA en vue de l'obtention de la compensation pour les services d'intérêt général.

e) Conclusion

(319) Il résulte de ce qui précède que le financement des services d'intérêt général qui seraient qualifiés d'économiques par la Commission peut être déclaré compatible avec le marché intérieur sur la base de la décision du 28 novembre 2005.

## 5.2. Commentaires de la Belgique relatifs aux mesures en faveur de Ryanair

(320) Suite à la décision d'ouverture de 2002 et à la décision d'extension de 2012, la Belgique a fait des commentaires visant à démontrer que les mesures en faveur de Ryanair examinées dans la présente décision ne constituent pas des aides d'État.

## 5.3. Commentaires de la Belgique relatifs au délai de prescription

(321) Selon les commentaires que la Belgique a formulés suite à l'adoption de la décision d'extension de 2012, à considérer que le financement des services d'intérêt général constitue une aide d'État, celle-ci bénéficie de la prescription prévue par l'article 15 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil <sup>(107)</sup> (ci-après le «règlement de procédure»).

<sup>(107)</sup> Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

- (322) En vertu de cette disposition, le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée aux bénéficiaires. Conformément à la réglementation de l'Union <sup>(108)</sup> et à la pratique décisionnelle de la Commission <sup>(109)</sup>, la Commission doit évaluer une mesure en fonction des règles applicables à la date à laquelle l'aide est accordée, «à savoir la date de l'acte juridiquement contraignant sur la base duquel le bénéficiaire acquiert le droit de recevoir l'aide». La jurisprudence de l'Union confirme que la date de l'octroi d'une aide correspond à la date de «l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité (nationale) compétente s'engage à accorder l'aide» <sup>(110)</sup>. Or, l'acte juridique devient contraignant à partir du jour où, en application du droit interne, l'État est obligé d'exécuter son engagement sur la base de l'acte en question. Avant cela, il ne s'agirait que de déclarations d'intention <sup>(111)</sup>.
- (323) Il ressort de ce qui précède que le jour où la compensation des services d'intérêt général prestés par BSCA a été accordée est le 9 juillet 1991, soit à la date de la convention de concession et du cahier des charges constituant la base juridique de cette compensation liant la Région. Depuis cette date, nonobstant l'adoption de dispositions diverses dénuées d'impact sur le principe du remboursement obligatoire par la Région de ces dépenses, le paiement de cette compensation incombe à la Wallonie. Seuls quelques services non économiques visés par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 ne seraient pas visés par cette prescription. Le point de départ de la prescription décennale est par conséquent le 9 juillet 1991.
- (324) Aucune mesure de la Commission concernant la compensation perçue au titre des services d'intérêt général prestés par BSCA, tel que requis par l'article 15 du règlement de procédure n'est venue interrompre le délai de dix ans, qui a donc expiré en juillet 2001. Nonobstant l'absence de formalisation de cette compensation dans la convention pour la période 2000-2001, les parties, soit la Wallonie et BSCA, ont toujours eu l'intention de la maintenir à durée indéterminée, intention confirmée par la prise en charge de ces coûts pour cette période et concrétisée par l'avenant de 2002 en telle sorte que le point de départ de la prescription n'est pas remis en cause.
- (325) Seul le courrier de la Commission du 24 avril 2002, qui contient notamment des questions sur le financement de BSCA et pourrait donc concerner indirectement la prise en charge des coûts des services d'intérêt général aurait été susceptible d'interrompre le délai de prescription. Des explications détaillées ont été communiquées par les autorités wallonnes à la suite de cette demande et la Commission n'a à aucun moment remis en cause la légalité de ce financement.
- (326) Il découle de ce qui précède qu'à considérer que les compensations versées au titre des services d'intérêt général constituent des aides d'État, quod non, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont prescrits en application de l'article 15 du règlement de procédure.

#### 5.4. Commentaires de la Belgique relatifs à la violation de la confiance légitime

- (327) Suite à la décision d'extension de 2012, la Belgique a formulé des commentaires relatifs à l'application du principe de la confiance légitime à la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire
- (328) Conformément à la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État, la Commission est tenue de prendre d'office en considération les circonstances exceptionnelles qui justifient, conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement de procédure, qu'elle renonce à ordonner la récupération des aides accordées illégalement lorsque cette récupération est contraire à un principe général du droit de l'Union, tel que le respect de la confiance légitime des bénéficiaires.
- (329) Comme l'a synthétisé l'avocat général Philippe Léger, la violation de ce principe est admise lorsque les trois conditions suivantes sont satisfaites: «Tout d'abord, il doit exister un acte ou un comportement de l'administration communautaire susceptible d'avoir généré cette confiance. (...). Ensuite, la personne concernée ne devait pas être en mesure de prévoir le changement de la ligne de conduite adoptée antérieurement par l'administration communautaire (...) Enfin, l'intérêt communautaire poursuivi par l'acte attaqué ne justifie pas de porter atteinte à la confiance légitime de l'intéressé. (...).»

<sup>(108)</sup> Voir considérant 10 du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

<sup>(109)</sup> Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> août 2006 concernant les lignes directrices relatives à la clôture des interventions (2000-2006) des fonds structurels [COM (2006) 3424], site internet Europa.

<sup>(110)</sup> Arrêt du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, Fleuren Compost/Commission, Rec. p. II-127, point 74.

<sup>(111)</sup> Arrêt du 15 février 2001 dans l'affaire C-99/98, Autriche/Commission, Rec. p. I-1101, points 34, 35 et 38.

- (330) Selon la Belgique, notamment pour ce qui concerne la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire, les trois conditions énoncées au considérant précédent sont remplies.
- (331) La Commission a examiné la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire dans le cadre de la première enquête et n'a soulevé aucune objection à cet égard dans sa décision de 2004. Dans la décision de 2004, la Commission avait expressément mentionné qu'elle «ne conteste pas la possibilité légitime des autorités wallonnes de continuer à prendre en charge les coûts d'entretien-incendie»<sup>(112)</sup>. Or, les services d'entretien à cette époque pris en charge par BSCA étaient définis comme suit: «le concessionnaire doit assurer, dans le cadre de la concession de service l'entretien des terrains, bâtiments et équipements, ouvrages et matériels mis à sa disposition et affectés aux missions de services concédés, de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés». Dans le même sens, au considérant 352 de la même décision de 2004, la Commission constatait qu'«[u]ne 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.».
- (332) La Belgique souligne par ailleurs que l'annulation du Tribunal n'a en aucune manière porté sur cet aspect de la décision de 2004.
- (333) Elle en conclut que les trois conditions énoncées au considérant 329 sont réunies.
- (334) Premièrement, la décision rendue en 2004 par la Commission, et l'absence de censure du Tribunal sur ce point ont «créé au préalable une situation susceptible d'engendrer cette confiance». En effet, selon la Belgique, BSCA a bénéficié d'assurances précises que la prise en charge des coûts des services d'intérêt général n'était pas susceptible de constituer une aide d'État, compte tenu de l'absence de mention de grief sur ce point dans la décision de 2004. Cette confiance légitime s'est par ailleurs trouvée renforcée par la pratique décisionnelle constante de la Commission sur la question, notamment la distinction entre activités économiques et non économiques telles que réitérée notamment dans la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle.
- (335) Deuxièmement, BSCA n'était «pas en mesure de prévoir le changement de la ligne de conduite adoptée antérieurement par l'administration communautaire». En effet, selon la Belgique, aucun élément ne permettait à BSCA de concevoir que la Commission aller réexaminer, en 2012, une mesure au sujet de laquelle elle n'avait soulevé aucune réserve en 2004, et que le Tribunal n'a pas remise en cause en 2008.
- (336) Troisièmement, l'intérêt de l'Union ne prime pas sur celui de BSCA «au maintien de la situation qu'elle pouvait légitimement tenir pour stable». En effet, selon la Belgique, des dommages importants résulteraient pour BSCA d'une décision de la Commission ordonnant la récupération des subsides perçus par BSCA en contrepartie de la prestation des services d'intérêt général.
- (337) En conclusion, selon la Belgique, ces compensations financières, fondamentales pour assurer la sûreté et la sécurité du site et de l'activité aéroportuaire, ont été maintenues et étendues après la décision de 2004, notamment sur la base de la confiance légitime née de l'attitude de la Commission selon laquelle le financement des services d'intérêt général ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE. Compte tenu de la confiance légitime que la Commission a fait naître dans le chef de BSCA, si la Commission venait à considérer que les subsides en cause constituent des aides d'État, elle ne pourrait en ordonner la récupération, en application de l'article 15 du règlement de procédure.

## 6. APPRÉCIATION DES MESURES

- (338) Aux termes de l'article 107 paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en faveur de certaines entreprises ou de certaines productions.

<sup>(112)</sup> Considérant 214 de la décision de 2004.

- (339) Une mesure est donc qualifiée d'aide d'État si les conditions cumulatives suivantes sont remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE; 2) la mesure confère un avantage sélectif à son bénéficiaire; 3) la mesure est octroyée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État; et 4) la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (340) Dans le présent chapitre, la Commission évalue si les mesures décrites dans le chapitre 3 sont susceptibles de constituer des aides à BSCA et/ou à Ryanair, puis aborde la question de la compatibilité des aides identifiées avec le marché intérieur, de l'applicabilité du délai de prescription et du principe de confiance légitime.

## 6.1. Existence d'aides d'État en faveur de BSCA

### 6.1.1. Notion d'entreprise au sens de l'article 107 du TFUE

- (341) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions».
- (342) La Cour a, de façon constante, défini les entreprises comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement <sup>(113)</sup>. De plus, la Cour a jugé de façon constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné <sup>(114)</sup>.
- (343) Dans son arrêt ADP, le Tribunal a conclu que l'exploitation d'un aéroport qui consiste à fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes est une activité économique.
- (344) Dans son arrêt Aéroport de Leipzig-Halle <sup>(115)</sup>, le Tribunal a confirmé que l'exploitation d'un aéroport contre rémunération constitue une activité économique, dont celle consistant en la construction d'infrastructures aéroportuaires ne saurait être dissociée <sup>(116)</sup>. Dès lors qu'un exploitant d'aéroport exerce des activités économiques, quel que soit son statut juridique ou son mode de financement, il constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et entre, par conséquent, dans le champ d'application des règles du TFUE relatives aux aides d'État <sup>(117)</sup>. Le Tribunal a également confirmé qu'au contraire de leurs effets, les objectifs de politique régionale, économique ou des transports poursuivis par la construction ou l'extension d'infrastructures aéroportuaires n'étaient pas pertinents pour déterminer s'il s'agit d'une activité économique.
- (345) La question de savoir s'il existe un marché pour des services déterminés peut dépendre de la manière dont ces services sont organisés dans l'État membre concerné <sup>(118)</sup>. Les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsqu'une activité donnée est réalisée dans un environnement commercial. La nature économique de services déterminés peut donc varier d'un État membre à un autre. En outre, la qualification d'un service donné peut varier dans le temps en fonction de choix politiques ou d'une évolution économique.

<sup>(113)</sup> Arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. p. I-6451).

<sup>(114)</sup> Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission/Italie, Rec. p. 2599, point 7); arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission/Italie, Rec. p. I-3851, point 36; arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. p. I-6451, point 75.

<sup>(115)</sup> Arrêt Leipzig-Halle susmentionné, points 102 et suiv.

<sup>(116)</sup> Arrêt du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig/Halle/Commission (ci-après l'«arrêt Leipzig-Halle»), points 93, 95, 100 et 119. Voir aussi l'arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. II-3929, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002 dans l'affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. I-9297, et par l'arrêt du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, Rec. p. II-3643, point 88.

<sup>(117)</sup> Arrêt du 17 février 1993 dans les affaires jointes C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre/AGV et Cancava, Rec. p. I-637.

<sup>(118)</sup> Voir note 117.

- (346) Ainsi, jusqu'à l'arrêt ADP, la pratique constante de la Commission avait été de considérer que l'activité de développement et de gestion des infrastructures aéroportuaires ne constituait pas une activité économique susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE <sup>(119)</sup>. Suite à l'arrêt ADP, la Commission a constaté qu'en raison de la libéralisation progressive du marché, cette activité était devenue une activité économique. Aussi, ainsi que le précisent les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes <sup>(120)</sup> (ci-après les «lignes directrices aviation») dans leurs points 28 et 29, «à compter de la date de l'arrêt ADP (12 décembre 2000), l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État. Inversement, du fait de l'incertitude qui existait avant l'arrêt ADP, les pouvoirs publics pouvaient légitimement considérer que le financement des infrastructures aéroportuaires ne constituait pas une aide d'État et que, partant, une telle mesure ne devait pas être notifiée à la Commission. Il s'ensuit que la Commission ne peut à présent contester, sur la base des règles en matière d'aides d'État, les mesures de financement accordées avant l'arrêt ADP».
- (347) Il convient dès lors de déterminer si les mesures octroyées à BSCA en faveur de l'exploitation et de la construction d'infrastructures aéroportuaires l'ont été avant ou après le 12 décembre 2000, date de l'arrêt ADP.
- (348) En outre, même après l'arrêt ADP, ainsi que rappelé par les points 34 et 35 des lignes directrices aviation, les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement toutes considérées de nature économique. La Cour a ainsi confirmé que les activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique <sup>(121)</sup>. Dans un aéroport, des activités telles que le contrôle aérien, la police, la douane, la lutte contre les incendies, les mesures destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites et les investissements dans les infrastructures et les équipements nécessaires à ces activités sont considérées, en règle générale, comme ne présentant pas un caractère économique.
- (349) En conclusion, il convient d'identifier les mesures octroyées à BSCA après le 12 décembre 2000 et d'exclure les mesures pour des activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique.

6.1.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements et prestation de certains services, notamment les grosses réparations, en contrepartie d'une redevance de concession*

- (350) Dans cette section, la Commission examine:
- si la mesure, y inclus la mise à disposition de nouvelles infrastructures réalisées conformément au plan d'investissements, a été octroyée avant l'arrêt ADP,
  - quels sont les investissements ainsi que les services prestés par la SOWAER qui doivent être exclus de l'examen en raison de leur nature non économique.
- a) La mesure, y inclus la mise à disposition de nouvelles infrastructures réalisées conformément au plan d'investissements, a-t-elle été octroyée avant l'arrêt ADP?
- (351) Comme rappelé aux considérants 344 et suivants, la construction des infrastructures aéroportuaires ne saurait en principe être dissociée de l'activité économique d'exploitation de la plate-forme aéroportuaire.
- (352) En ce qui concerne la construction des infrastructures de l'aéroport de Charleroi faisant l'objet du plan d'investissement pluriannuel, les autorités belges considèrent cependant que ce plan d'investissement a été décidé avant le 12 décembre 2000, date de l'arrêt ADP. Les arguments de la Belgique, présentés dans la section 5.1.1.1,

<sup>(119)</sup> Arrêt ADP.

<sup>(120)</sup> Voir note 8.

<sup>(121)</sup> Arrêt du 10 janvier 1994 dans l'affaire C-364/92, SAT/Control, Rec. p. I-43, point 30, et arrêt dans l'affaire C-113/07, Selex Sistemi Integrati/Commission, Rec. p. I-2207, point 71.

point a) i), visent essentiellement à réfuter la portée et l'exactitude des arguments préliminaires développés par la Commission dans la décision d'extension de 2012, selon lesquels l'accord cadre du 20 juillet 2000 et la décision du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 (ci-après les «décisions de 2000») n'impliquent pas pour la Région un engagement à l'égard d'un tiers et n'ont pas de caractère irrévocable, ferme et définitif.

- (353) La Commission estime néanmoins que la décision de mettre à disposition de BSCA les infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures décidées et réalisées grâce au programme d'investissements, et de prester certains services en contrepartie d'une redevance n'a pas été octroyée par les décisions de 2000, mais par la convention entre la SOWAER/BSCA de 2002 et ceci pour les raisons suivantes.
- (354) Le critère pertinent aux fins de la détermination de la date à laquelle une aide éventuelle est réputée avoir été octroyée est la date de l'acte juridiquement contraignant par lequel les autorités publiques s'engagent à accorder la mesure en question à son bénéficiaire <sup>(122)</sup>.
- (355) Dans le cas présent, la Commission estime que:
- le bénéficiaire de l'aide éventuelle est BSCA,
  - les autorités publiques ayant octroyé l'aide sont la Région et/ou la SOWAER. En effet, ainsi que précisé dans le considérant 39 de la présente décision et admis par la Belgique <sup>(123)</sup>, la SOWAER est le véhicule créé par la Région et placé sous son contrôle exclusif, afin de développer les infrastructures aéroportuaires de la Wallonie et mettre ces infrastructures à disposition des sociétés gestionnaires des aéroports concernés. La SOWAER, comme la Région, est susceptible d'octroyer une aide d'État.
- (356) Antérieurement à la convention entre la SOWAER et BSCA de 2002, BSCA ne bénéficiait d'aucun engagement de la Région ou de la SOWAER concernant la réalisation du programme d'investissements.
- (357) La Belgique reconnaît en effet qu'aucune lettre formelle d'octroi de l'aide n'a été rédigée à l'intention de BSCA. Néanmoins, selon la Belgique, bien que la Région soit elle-même la destinataire des décisions de 2000, ces dernières constituent la naissance d'un engagement dans le chef du gouvernement. La Belgique estime que la circonstance que cet engagement soit unilatéral n'est pas propre à l'espèce. Selon elle, toute mesure financière, peu importe ses destinataires, est toujours décidée par un acte administratif unilatéral de l'autorité y consentant, acte dont elle reste maîtresse du maintien, de la modification ou du retrait.
- (358) La Commission note que les décisions de 2000 n'avaient pas été publiées ou notifiées à BSCA. À tout moment avant la signature de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la Région pouvait modifier le programme d'investissements, en adoptant une nouvelle décision unilatérale, voire renoncer totalement à ce programme, sans qu'une telle décision porte atteinte aux droits de BSCA.
- (359) D'ailleurs, ainsi qu'indiqué dans la décision d'extension de 2012, ce programme d'investissements comportait des incertitudes en ce qui concernait le mécanisme financier et les montants. En effet, ces derniers pouvaient être adaptés en fonction de l'évolution des besoins. Ainsi, la nouvelle aérogare Nord devait être modulable et sa construction «impérativement progressive et réalisée en fonction du développement de l'activité réelle de l'aéroport et des besoins opérationnels qui en découlent». De plus, la formule de financement envisagée alors — c'est-à-dire par l'intervention de la Société Régionale Wallonne du Transport — a finalement été abandonnée au profit du financement par la SOWAER, un nouvel instrument qui n'a été doté de moyens financiers qu'à partir de sa création le 1<sup>er</sup> juillet 2001 et à concurrence de 75 millions d'EUR seulement.
- (360) En revanche, dès lors que le programme d'investissements a été inclus dans la convention SOWAER/BSCA, la SOWAER s'est engagée vis-à-vis de BSCA: elle doit mettre à disposition de BSCA des terrains et infrastructures y compris les infrastructures devant être réalisées conformément au programme d'investissements, et que prester certains services, en contrepartie d'une redevance de concession, faute de quoi elle ne respecterait pas ses obligations contractuelles.

<sup>(122)</sup> Note 29 des lignes directrices aviation. Voir aussi arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission, Rec. p. II-2109, point 79; arrêt du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, Fleuren Compost/Commission, Rec. p. II-127, point 74; arrêt du 2 décembre 2008 dans les affaires jointes T-362/05 et T-363/05, Nuova Agricast/Commission, Rec. p. II-297, point 80; arrêt du 30 novembre 2009 dans les affaires jointes T-427/04 et T-17/05, France et France Telecom/Commission, Rec. p. II-4315, point 321.

<sup>(123)</sup> Voir considérant 228 de la présente décision.

- (361) La Commission estime par ailleurs que l'engagement par la SOWAER de réaliser un programme d'investissements et de prester certains services doit être examiné conjointement avec l'engagement de BSCA de verser une redevance de concession. Il n'est pas possible de déterminer si les projets de la Région de mettre à disposition de BSCA des infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures réalisées conformément au programme d'investissements, et de prester certains services constituent une aide tant que l'on ignore le montant de la redevance que devra payer BSCA en contrepartie.
- (362) La Commission conclut que la mesure consistant à mettre à disposition de BSCA des infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures que la SOWAER s'engage à réaliser, et prester certains services en contrepartie d'une redevance a été octroyée par la convention SOWAER/BSCA de 2002. Elle est donc postérieure à l'arrêt ADP.
- (363) De plus, il convient de rappeler que le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/BSCA de 2002 a été sensiblement modifié par la décision du gouvernement wallon du 3 avril 2003. En effet, en application de la décision du 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements <sup>(124)</sup>, faisant passer le montant des investissements de 93 à près de 151 millions d'EUR, soit une augmentation de 57,8 millions d'EUR dont 33 millions pour le nouveau terminal. La Commission estime que cette révision du programme d'investissements constitue une modification substantielle et dès lors une nouvelle mesure constituant potentiellement une nouvelle aide d'État en faveur de BSCA venant s'ajouter à l'aide potentielle déjà octroyée par le biais de la convention SOWAER/BSCA de 2002. Etant donné qu'elle résulte d'une décision du 3 avril 2003, cette mesure constitue une mesure nouvelle, adoptée après l'arrêt ADP et dès lors soumise aux règles applicables en matière d'aides d'État.
- b) Investissements et services prestés par la SOWAER devant être exclus de l'analyse en raison de leur nature non économique
- (364) Ainsi que rappelé par les points 34 et 35 des lignes directrices aviation, les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement toutes de nature économique. La Cour de Justice a ainsi confirmé que les activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique <sup>(125)</sup>. De telles activités comprennent en particulier la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police et la douane <sup>(126)</sup>.
- (365) La Commission estime que les investissements et grosses réparations pour des actifs liés à la navigation aérienne (relatifs par exemple à la tour de contrôle), à la lutte contre l'incendie des aéronefs, à la sûreté (définie comme la lutte contre les actes d'interférence illégale), à la police et à la douane peuvent être de nature non économique. Etant donné que dans le cas présent, les services de navigation aérienne, lutte contre l'incendie des aéronefs, sûreté, police et douane ne sont pas organisés selon une logique de marché, la Commission estime que les investissements et grosses réparations portant sur des actifs liés à ces services ne sont pas de nature économique. En particulier, le clôturage de la partie du site aéroportuaire à laquelle on accède après les contrôles de police et de la partie du site où se trouvent les avions peut être considérée comme une activité de nature non économique dans la mesure où celle-ci relève de la sûreté.
- (366) La Commission considère également comme non économiques les coûts liés aux investissements et à l'entretien des bâtiments et équipements utilisés à la fois pour des activités économiques et non économiques dans une proportion correspondant à leur utilisation pour une activité non économique. En particulier, 7 % du coût des investissements réalisés pour la nouvelle aérogare peuvent être considérés comme de nature non économique, car 7 % de la surface de l'aérogare est occupée par les services de police, de douane, des agents en charge de la fouille des passagers et bagages, ainsi que des agents du Service Public de la Wallonie en charge de la sécurité du site.
- (367) En revanche, la Commission considère comme économiques les investissements et grosses réparations relatifs au système ILS de catégorie III <sup>(127)</sup> et au balisage des pistes. En effet, ces coûts ne se rattachent pas à une prérogative de puissance publique, mais sont inhérents à l'exploitation commerciale des infrastructures, cette dernière consistant à mettre celles-ci à disposition des compagnies aériennes dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

<sup>(124)</sup> Voir note 37.

<sup>(125)</sup> Voir note 121.

<sup>(126)</sup> Point 35 des lignes directrices aviation

<sup>(127)</sup> Système de radionavigation permettant l'assistance à l'atterrissage par mauvais temps.

En particulier, assurer la sécurité du trafic au sol (y compris lors des atterrissages et décollages) fait partie intégrante de l'exploitation commerciale de l'aéroport et est donc de nature économique. Dans la récente décision de la Commission concernant l'aéroport de Marseille <sup>(128)</sup>, la sécurité d'exploitation a d'ailleurs été exclue du champ des activités «non économiques».

- (368) La Commission estime également que les investissements relatifs à la détection de l'incendie dans les parkings pour les passagers est de nature économique. En effet, ces coûts ne se rattachent pas à une prérogative de puissance publique, mais sont inhérents à l'exploitation commerciale du parking pour les passagers.
- (369) De plus, ainsi que rappelé au point 36 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique sert uniquement à compenser les frais qui en résultent et ne peut pas être affecté à des activités économiques <sup>(129)</sup>. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.
- (370) La SOWAER assume directement l'exécution des investissements et des grosses réparations. Le financement de ces coûts ne fait donc pas l'objet d'un subside versé à BSCA, que celle-ci pourrait utiliser pour des activités économiques.
- (371) Enfin, ainsi que rappelé au point 37 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique ne conduit pas à une discrimination indue entre les aéroports. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.
- (372) Ainsi que l'a précisé la Belgique, la SOWAER effectue les investissements et les grosses réparations de façon non discriminatoire pour les aéroports dont elle a la charge, à savoir les aéroports de la région wallonne.
- (373) Ainsi que rappelé dans le considérant 26 de la présente décision, les régions belges se sont vu doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. Etant donné ce cadre juridique, la Commission estime que l'échelon pertinent pour apprécier l'existence de discriminations concernant le financement des investissements et services prestés par la SOWAER est celui de la région, et non celui de l'État fédéral. Etant donné que la SOWAER effectue les investissements et les grosses réparations de façon non discriminatoire pour les deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi), la Commission en conclut qu'il n'existe pas de discrimination indue entre les aéroports.
- (374) Le financement des activités non économiques décrites dans le considérant 365 échappe donc à la qualification d'aide d'État et est donc exclu de l'analyse ultérieure.

#### 6.1.1.2. Subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

- (375) Ainsi qu'indiqué dans la section 5.1.1.1, point c) i), la Belgique estime que les missions pour lesquelles la Région verse une subvention font partie de l'exercice de prérogatives de puissance publique et ne constituent par conséquent pas une activité économique.
- (376) Pour estimer dans quelle mesure la subvention se rapporte à des activités de nature non économique et doit être exclue du contrôle en matière d'aides d'État, il convient de procéder au même examen que celui décrit dans la section 6.1.1.1, point b).

##### a) Protection contre l'incendie et sûreté

- (377) Ainsi qu'indiqué dans le considérant 365, la Commission estime que dans le cas présent, les activités liées à la protection contre l'incendie des aéronefs et à la sûreté <sup>(130)</sup> ne constituent pas des activités de nature économique.

<sup>(128)</sup> Décision (UE) 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 dans l'affaire SA 22932 (11/C) (ex NN 37/07) mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport (JO L 260 du 27.9.2016, p. 1).

<sup>(129)</sup> Arrêt du 18 mars 1997 dans l'affaire C-343/95, Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova, Rec. p. I-1547; décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N309/2002 et décision de la Commission du 16 octobre 2002 dans l'affaire N438/2002 — Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique.

<sup>(130)</sup> Conformément au règlement (CE) n° 2320/2002, «on entend par «sûreté aérienne», la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite.» Les normes communes de base en matière de sûreté aérienne sont fondées sur les recommandations du document n° 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et définies à l'annexe du règlement (CE) n° 2320/2002.

## i) Application du point 36 des lignes directrices aviation

- (378) Ainsi que rappelé au point 36 des lignes directrices aviation, quand bien même une activité est considérée comme non économique, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique sert uniquement à compenser les frais qui en résultent et ne peut pas être affecté à des activités économiques <sup>(131)</sup>. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.

## 1. Protection contre l'incendie

- (379) Pour ce qui concerne la protection contre l'incendie, la Commission relève qu'en application de l'article 25 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA de 1991, en vue d'obtenir la prise en charge par la Région des services incendie et entretien, BSCA doit tenir un compte d'exploitation distinct pouvant à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.
- (380) De plus, en application de l'article 3.2.3 de la convention Région/BSCA tel que modifié par l'avenant n° 3 du 29 mars 2002, le remboursement des dépenses inhérentes aux services incendie et entretien est effectué en 12 tranches, le versement de la douzième tranche étant effectué après réception et approbation par le ministre d'un rapport extrait des comptes annuels de BSCA fournissant un justificatif des charges supportées selon le même schéma que celui demandé pour le budget prévisionnel, c'est-à-dire sur la base des rubriques telles que définies par l'article 25 du cahier des charges.
- (381) Enfin, pour la période postérieure au 10 mars 2006, l'article 25.7 du cahier des charges, introduit par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 prévoit que le montant de la compensation pour les services de protection contre l'incendie et pour la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA et que toute surcompensation des coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante.
- (382) La Commission estime que ces dispositions sont suffisantes pour conclure que depuis l'avenant n° 3 de 2002 à la convention Région/BSCA, la compensation versée par la Région pour les frais liés à la protection contre l'incendie était proportionnée et n'a pas été utilisée pour subventionner des activités économiques.

## 2. Sûreté

- (383) La sûreté a été ajoutée aux activités pour lesquelles BSCA reçoit une compensation en application de l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008. Les tâches de sûreté sont définies comme «l'ensemble des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites» <sup>(132)</sup>. Les services liés à la sûreté comprennent «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs» <sup>(133)</sup>.
- (384) L'article 25.7 du cahier des charges, tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 prévoit que «le montant de la compensation financière destinée à couvrir les dépenses exposées pour l'exécution des services, ne peut dépasser les coûts réels supportés par le concessionnaire dans le cadre de ces services, après déduction des redevances éventuellement perçues auprès des usagers pour couvrir ces services. Toute surcompensation de ces coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante».
- (385) La Commission estime que ces dispositions sont suffisantes pour conclure que la compensation versée pour les frais liés à la sûreté était proportionnée et n'a pas été utilisée pour subventionner des activités économiques.

## ii) Application du point 37 des lignes directrices aviation

- (386) Ainsi que rappelé au point 37 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique ne conduit pas à une discrimination indue entre les aéroports. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.

<sup>(131)</sup> Voir note 129.

<sup>(132)</sup> Annexe faisant partie intégrante de l'avenant n° 6 à la convention Région/BSCA.

<sup>(133)</sup> Article 25.2 du cahier des charges, tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 à la convention Région/BSCA

(387) Ainsi que l'a précisé la Belgique, les activités non économiques des deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi) sont financées de façon non discriminatoire par la Région.

(388) Ainsi que rappelé dans le considérant 26 de la présente décision, les régions belges se sont vu doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. Etant donné ce cadre juridique, la Commission estime que l'échelon pertinent pour apprécier l'existence de discriminations concernant le financement de certains services de nature non économique liés à l'activité aéroportuaire est celui de la région, et non celui de l'État fédéral. Etant donné que les activités non économiques des deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi) sont financées de façon non discriminatoire par la Région, la Commission en conclut qu'il n'existe pas de discrimination induite entre les aéroports.

(389) La compensation versée pour les activités de BSCA liées à la protection contre l'incendie et à la sûreté échappe donc à la qualification d'aide d'État et est exclue de l'analyse ultérieure.

b) Entretien/ sécurité du trafic au sol

(390) Dans la présente section, la Commission examine si les services suivants peuvent échapper aux règles applicables en matière d'aides d'État en raison de leur nature non économique:

— les «services d'entretien», tels que définis par les articles 12 et 19 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA,

— les «services liés à la sécurité du trafic au sol», tels que définis par l'article 25 du cahier des charges modifié par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006.

(391) Comme indiqué dans le considérant 71, le service d'entretien est défini par les articles 12 et 19 du cahier des charges comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.»<sup>(134)</sup>, ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés»<sup>(135)</sup>.

(392) Comme indiqué dans les considérants 73 et 74, l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 a modifié l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA et l'article 25 du cahier des charges. En application de ces modifications, la Région verse une compensation à BSCA pour les coûts des services liés à la protection contre l'incendie et des services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire. L'article 25 du cahier des charges tel que modifié précise que «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».

(393) La Commission relève que la définition des «services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire», pour lesquels BSCA reçoit une compensation à partir du 10 mars 2006, recoupe largement la définition des «services d'entretien», pour lesquels BSCA recevait une compensation avant le 10 mars 2006. En vue de déterminer si ces services constituent des services économiques, elle les examinera conjointement.

(394) La Commission estime que ces services, qu'il s'agisse de l'entretien courant du site aéroportuaire, l'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, les petits travaux d'asphaltage, l'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures, ne relèvent pas de la prérogative de puissance publique. Ces services sont notamment distincts des services de sûreté. Ils sont inhérents à l'exploitation

<sup>(134)</sup> Voir note 50.

<sup>(135)</sup> Voir note 52.

commerciale de l'aéroport, cette dernière impliquant que le site aéroportuaire, y compris les pistes, soit assez bien entretenu pour permettre le décollage et l'atterrissage d'avions dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Aucune prérogative de puissance publique ne s'attache pas à ce type de services.

- (395) Selon la Belgique (voir considérant 237), à l'occasion de la décision adoptée le 23 juillet 2008 concernant l'aéroport de Leipzig-Halle, la Commission a reconnu que les services liés à la sécurité d'exploitation étaient des activités non économiques <sup>(136)</sup>. Or, il ressort de la liste des infrastructures liées à la sécurité d'exploitation fournie par les autorités allemandes que ces infrastructures sont celles rendues indispensables pour la sécurité du trafic au sol, à savoir: l'alimentation électrique ininterrompue des aires de trafic, les postes de transformations, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Selon la Belgique, cette position de la Commission a été validée par le Tribunal dans l'arrêt rendu le 24 mars 2011 <sup>(137)</sup> suite à un recours en annulation introduit à l'encontre de la décision de la Commission précitée.
- (396) La Commission conteste que l'on puisse déduire des considérants 182 et 183 de la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle que la Commission a par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien et la sécurité du trafic, telles que définies dans la convention Région/BSCA, relèvent de l'exercice de la puissance publique, pour les raisons suivantes.
- (397) Premièrement, les coûts d'entretien et de sécurité du trafic tels que définis dans la convention Région/BSCA sont beaucoup plus larges que les coûts liés aux investissements de sécurité de l'exploitation visés dans la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle. En effet, ces derniers sont constitués par l'alimentation ininterrompue électrique de l'aire de trafic, le poste de transformation, les câbles de haute tension et les feux de piste. Les coûts d'entretien et de sécurité du trafic tels que définis dans la convention Région/BSCA «incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».
- (398) Deuxièmement, la Commission relève que, contrairement à ce qu'avance la Belgique, la Commission n'a pas conclu que les missions de sécurité de l'exploitation visées dans la décision Leipzig Halle constituent des missions relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique. En effet, dans le considérant 182 de cette décision, la Commission estime qu'«il est possible de constater que certains frais relèvent de l'exercice des missions publiques» (soulignement ajouté). Dans le considérant 183 de cette décision, la Commission estime que, «tant que ces mesures relèvent de l'exercice des missions publiques», les mesures ne sauraient être qualifiées d'aides d'État (soulignement ajouté). Elle indique que, «même dans l'hypothèse où la Commission suivrait l'argumentation de l'Allemagne selon laquelle les frais ne sauraient en aucun cas être qualifiés d'aide d'État, cette appréciation n'affecterait nullement l'issue de la présente espèce» (soulignement ajouté). Dans les considérants en question, la Commission n'a donc ni confirmé, ni infirmé la position de l'Allemagne selon laquelle certaines missions, y compris les missions de sécurité de l'exploitation, étaient des missions se rattachant à des prérogatives de puissance publique, mais a indiqué qu'il ne lui était pas nécessaire de prendre position, étant donné qu'à supposer que la mesure constitue une aide, cette dernière serait autorisée.
- (399) Troisièmement, la Commission relève que dans l'arrêt du Tribunal relatif à la décision de la Commission concernant l'aéroport de Leipzig Halle, contrairement à ce qu'avance la Belgique, le Tribunal n'a pas validé dans le point 225 de son arrêt cette prétendue position de la Commission. Le Tribunal a en effet repris les considérants 182 et 183 de ladite décision de la Commission de façon à rappeler la position de cette dernière et a conclu que la Commission avait estimé qu'il n'était pas nécessaire de statuer définitivement sur cette question (à savoir s'il convenait de suivre l'argumentation des autorités allemandes selon laquelle la prise en charge des frais en question ne saurait en aucun cas être qualifiée d'aide d'État).
- (400) La Commission en conclut que les «services d'entretien», tels que définis par les articles 12 et 19 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA, et les «services liés à la sécurité du trafic au sol», tels que définis par l'article 25 du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006, constituent des services de nature économique. Leur financement n'échappe donc pas aux règles applicables en matière d'aides d'État.

<sup>(136)</sup> Voir note 89.

<sup>(137)</sup> Voir note 90.

c) Le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels et le marshaling

(401) Dans la présente section, la Commission examine si les services suivants, dont l'exécution a été confiée à BSCA et pour lesquels BSCA reçoit une compensation en application de l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008, peuvent échapper aux règles applicables en matière d'aides d'État en raison de leur nature non économique:

— le suivi et l'enregistrement des vols <sup>(138)</sup> et la planification des vols <sup>(139)</sup>,

— le marshaling <sup>(140)</sup>.

(402) Selon la Belgique (voir considérant 240), les missions de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et le marshaling sont des éléments essentiels de la sécurité de l'aviation civile et correspondent donc à des missions de puissance publique en ce qu'elles sont des composantes fondamentales de la sécurité d'un aéroport.

(403) La Commission estime que les missions faisant l'objet de cette compensation sont des activités inséparables de l'activité économique de l'exploitant aéroportuaire BSCA. Ces missions ne peuvent être rattachées aux missions de sûreté entendue comme lutte contre les actes d'interférence illégale, ni à aucune activité impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique.

(404) La Commission en conclut que le suivi et l'enregistrement des vols et la planification des vols, ainsi que le marshaling, constituent des services de nature économique. Leur financement n'échappe donc pas aux règles applicables en matière d'aides d'État.

#### 6.1.1.3. *Augmentation de capital souscrite par la SOWAER*

(405) L'augmentation de capital, faisant l'objet de la procédure formelle d'examen ayant été souscrite par la SOWAER au profit de BSCA en 2002, soit après l'arrêt ADP <sup>(141)</sup>, elle n'échappe pas au contrôle de la Commission en matière d'aide d'État (voir considérant 346).

#### 6.1.2. *Avantage sélectif*

(406) Afin d'apprécier si des mesures étatiques constituent une aide, il faut déterminer si ces mesures accordent à l'entreprise bénéficiaire un avantage qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. La présence d'un avantage économique peut être exclue lorsque les mesures en question constituent des opérations économiques effectuées par des organismes publics ou des entreprises publiques réalisées dans les conditions normales du marché <sup>(142)</sup>. Il s'agit dans ce cas de déterminer si dans des circonstances similaires, un opérateur privé se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait pris part aux mêmes opérations que l'entité qui octroie la mesure (ci-après le «critère de l'opérateur en économie de marché»). La présence d'un avantage économique peut également être exclue lorsque les mesures en question constituent des compensations financières octroyées aux entreprises concernées pour leur permettre d'exploiter un service d'intérêt économique général, à condition que de telles compensations satisfassent aux conditions cumulatives énoncées dans l'arrêt Altmark <sup>(143)</sup>. Dans la suite, la Commission analysera les mesures concernées successivement à l'aune des conditions de l'arrêt Altmark et du critère de l'opérateur en économie de marché

<sup>(138)</sup> Le suivi et l'enregistrement des vols consistent à compléter la base de données de l'administration wallonne en reprenant les informations relatives aux vols (nombre de passagers, immatriculation, nom du pilote, type d'avion, nature du vol, provenance, poids de l'avion, etc.)

<sup>(139)</sup> La planification des vols porte sur les communications, les plans de vol, les slots, les annonces radio et la gestion des parkings avion.

<sup>(140)</sup> Le marshaling comprend deux tâches: i) le marshaling sur «stand» qui est réalisé par le coordinateur de zones lors de chaque arrivée d'un avion; et ii) le «follow me» qui consiste au guidage de l'avion par une voiture utilisée uniquement pour les pilotes qui ne connaissent pas l'aéroport (aviation d'affaires) ou les gros porteurs, code D.

<sup>(141)</sup> Voir note 85.

<sup>(142)</sup> Arrêt du 11 juillet 1996 dans l'affaire C-39/94, SFEI e.a., Rec. p. I-3547, point 60; arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Rec. p. I-2459, point 41.

<sup>(143)</sup> Voir note 92.

### 6.1.2.1. Application des critères de l'arrêt Altmark

- (407) Il convient tout d'abord d'examiner l'argument de la Belgique exposé dans la section 5.1.1.1, point c) ii), selon lequel la subvention pour certains services liés aux activités aéroportuaires — à supposer qu'une partie de ces services soient de nature économique — ne constituerait pas un avantage pour BSCA en application de l'arrêt Altmark <sup>(144)</sup>.
- (408) Ainsi qu'analysé dans la section 6.1.1, la Commission considère qu'une partie des services pour lesquels la subvention est versée n'est pas de nature économique (par exemple, les services de lutte contre l'incendie et de sûreté) et exclura de son analyse la part de la subvention compensant les coûts de ces services.
- (409) En revanche, la Commission considère qu'une autre partie des services pour lesquels la subvention est versée est de nature économique, tels l'entretien et la réparation des infrastructures exploitées commercialement ou encore le marshaling.
- (410) La Commission estime que la Belgique commet une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant ces services de services économiques d'intérêt général. En effet, ainsi que le rappelle le point 47 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union Européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général <sup>(145)</sup>, en règle générale, une «mission de service public particulière» implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions. Au point 50 de ladite communication, la Commission estime également que pour être qualifiés de services d'intérêt économique général, les services doivent être destinés aux citoyens ou être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Dans le cas présent, les services économiques identifiés ne sont pas fournis dans l'intérêt des citoyens, mais seulement pour permettre à BSCA de fournir un service aéroportuaire. Ils sont indissociables de l'activité économique d'exploitation de l'aéroport.
- (411) Par ailleurs, BSCA n'a pas été sélectionnée selon une procédure répondant aux conditions définies par le quatrième critère Altmark.
- (412) De plus, la Belgique n'a pas apporté la preuve que le montant de la subvention a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait supportés pour satisfaire aux exigences de service public requises. En effet, les arguments de la Belgique sont insuffisants:
- la Belgique indique que les ratios évoqués dans la communication précitée au considérant 410 montrent la gestion efficace de BSCA (voir considérant 253), sans néanmoins indiquer la nature et la valeur de ces ratios,
  - la Belgique ajoute que cette bonne gestion a permis d'attirer des investisseurs privés en 2009 dans le cadre de la privatisation partielle de BSCA. La Commission souligne néanmoins que si les investisseurs ont décidé d'entrer dans le capital de BSCA (tout en obtenant un droit de veto sur les décisions importantes), ce peut être en raison de l'existence de l'aide, qui leur permet d'espérer que BSCA attirera un trafic important et donc générera des bénéfices élevés, plutôt qu'en raison d'une bonne gestion. Il peut d'ailleurs à cet égard être rappelé que des investisseurs privés peuvent prendre des participations dans des sociétés mal gérées qu'ils espèrent redresser dès lors qu'ils ont ou partagent le contrôle de la société en question, comme c'est le cas pour l'investisseur privé de BSCA qui dispose d'un droit de veto sur les décisions importantes,
  - il ne suffit pas non plus que le chiffre d'affaires ou le trafic de l'aéroport de Charleroi soit en augmentation pour en déduire que l'aéroport est bien géré, ainsi que le fait la Belgique (voir considérant 254). Cette augmentation du chiffre d'affaires et du trafic peut provenir de l'aide qui permet à BSCA d'offrir des conditions très favorables aux compagnies aériennes et ainsi d'attirer du trafic,
  - enfin, l'argument de la Belgique selon lequel «il ressort du mécanisme de financement mis en place que, par définition, la compensation versée à BSCA est inférieure au prix du marché pour la totalité des services qui lui sont confiés dans la mesure où cette compensation est plafonnée depuis 2006 pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 pour les services de sûreté» (voir considérant 255) n'est pas non plus de nature à démontrer que BSCA est géré de façon efficace, mais seulement, éventuellement, à établir qu'il n'y a pas de surcompensation.

<sup>(144)</sup> Voir note 92.

<sup>(145)</sup> JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

- (413) En conclusion, au moins les premier et quatrième critères de l'arrêt Altmark ne sont pas remplis. Dès lors, la Commission ne peut exclure, en application de l'arrêt Altmark, que la subvention de la Région pour des services liés à l'activité aéroportuaire constitue un avantage.

#### 6.1.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (414) En ce qui concerne la détermination de l'entité qui octroie la mesure, la Commission considère que les actions de: i) la Région, en tant que propriétaire foncier de la zone aéroportuaire, d'une part; et ii) la SOWAER, société sous contrôle exclusif de la Région wallonne, en tant que concessionnaire domanial de la zone aéroportuaire, propriétaire des infrastructures construites sur le domaine aéroportuaire, et titulaire de missions déléguées par la Région, d'autre part, doivent être analysées conjointement lorsqu'elles relèvent de la même activité et du même aéroport. Dans ces circonstances en effet, la SOWAER apparaît comme un intermédiaire de la Région dans cet exercice. Par conséquent, afin de déterminer si les mesures définies dans la section 3.1 confèrent ou non un avantage économique à BSCA, la Commission considèrera que l'entité qui octroie la mesure est l'ensemble formé par la Région et la SOWAER (ci-après la «Région-SOWAER»).
- (415) Dès lors, la Commission considère qu'elle doit examiner ensemble les engagements de la Région-SOWAER lorsqu'ils modifient les éléments de l'économie de la concession (mise à disposition des infrastructures y compris développement du programme d'investissements et prise en charge des grosses réparations, redevance de concession, subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire dès lors que ces services sont de nature économique) et qu'ils sont quasi simultanés et liés.
- (416) La Commission appliquera donc le critère de l'opérateur en économie de marché aux quatre ensembles de mesures suivants, pris successivement:
- la convention SOWAER/BSCA de 2002 et l'amendement du 29 mars 2002 à la convention Région/BSCA (ci-après les «conventions de 2002»),
  - la décision du gouvernement wallon du 3 avril 2003 de construire un terminal d'une capacité plus importante que prévue à l'origine (3 millions de passagers au lieu de 2 millions) et de prévoir une capacité plus grande pour les parkings voitures (ci-après la «décision d'investissement de 2003»),
  - la convention de services du 4 avril 2006 entre la SOWAER et BSCA et l'amendement du 10 mars 2006 à la convention Région/BSCA (ci-après les «conventions de 2006»),
  - l'amendement du 15 janvier 2008 à la convention Région/BSCA (ci-après l'«amendement de 2008»).
- (417) La Commission appliquera également le critère de l'opérateur en économie de marché à l'augmentation du capital de BSCA souscrite par la SOWAER en décembre 2002.
- (418) Pour chacune de ces mesures, dès lors qu'elle constituerait un avantage, la Commission examinera si cet avantage est sélectif.
- a) Application du critère de l'opérateur en économie de marché aux mesures relatives à la mise à disposition de l'infrastructure y compris la réalisation de nouveaux investissements et des grosses réparations, et à l'octroi d'une subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire
    - i) Conventions de 2002
      - 1. Application du critère de l'opérateur en économie de marché
        - a) Principes généraux applicables aux quatre mesures

(<sup>146</sup>) Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA.23324 —C 25/07 (ex NN 26/07) — Finlande Finavia, Airpro et Ryanair — Aéroport de Tampere-Pirkkala (JO L 309 du 19.11.2013, p. 27).

- (420) La Commission note que la Région n'a fourni aucun plan d'affaires visant à démontrer la rentabilité attendue pour la Région et/ou la SOWAER des investissements programmés au moment où les décisions contraignantes ont été prises pour la réalisation de chacun d'eux. L'absence d'un plan d'affaires constitue une indication de ce que la Région et/ou la SOWAER n'agissaient pas selon une logique d'opérateur en économie de marché lorsqu'ils ont adopté les mesures en faveur de BSCA.
- (421) La Commission note également que les rapports fournis à l'appui des décisions du gouvernement wallon justifient l'intérêt de ces investissements par l'impact positif du développement de l'aéroport sur l'économie et l'emploi à Charleroi et dans sa région <sup>(147)</sup>. La Commission rappelle toutefois que, selon une jurisprudence constante, les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché <sup>(148)</sup>.
- (422) Malgré l'absence d'un plan d'affaires de la Région et/ou de la SOWAER, la Commission a examiné si, pour l'ensemble constitué par la Région-SOWAER, la valeur actuelle nette de chaque ensemble de mesures identifié dans le considérant 416 était positive. En effet, si la valeur actuelle nette d'une mesure est positive, cela signifie que la mesure en question est profitable pour l'opérateur considéré.
- (423) La valeur actuelle nette a été calculée en faisant la somme actualisée des flux financiers (recettes moins charges) agrégés pour l'ensemble Région-SOWAER pouvant être attendus de chaque ensemble de mesures au moment où il a été octroyé.
- (424) Le taux d'actualisation utilisé pour calculer la valeur actualisée nette a été déterminé en établissant le coût du capital pour l'entité ayant octroyé la mesure au moment où elle l'a octroyée. Le coût du capital d'une entité dépend de sa structure de financement, en particulier en termes de fonds propres et de dette. Dans le cas présent, l'essentiel des charges liées au projet pesant sur l'ensemble Région-SOWAER vient des investissements financés par la SOWAER. C'est la raison pour laquelle la Commission a décidé d'évaluer le coût du capital de l'entité octroyant la mesure par le coût du capital donné par la structure du bilan de la SOWAER, qui est la structure de financement choisie par l'ensemble Région-SOWAER, et par ses conditions d'accès aux marchés des capitaux.

b) Application du critère de l'opérateur privé en économie de marché aux conventions de 2002

- (425) En application des conventions de 2002, la Région-SOWAER a décidé de mettre à la disposition de BSCA, en contrepartie d'une redevance de concession, les terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, en s'engageant à développer cette infrastructure conformément au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002, et à effectuer les gros entretiens et réparations, ainsi qu'à verser à BSCA une subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire.
- (426) Le scénario contrefactuel aurait consisté pour la Région-SOWAER à ne pas signer les conventions de 2002 et dès lors à ne pas s'engager à de nouveaux investissements lourds, ni octroyer la subvention «incendie-entretien». La Commission a supposé que dans ce scénario contrefactuel sans aide, l'aéroport continuerait probablement à opérer, mais de manière beaucoup moins importante, compte tenu de la nécessité des investissements prévus par les conventions de 2002 pour permettre une augmentation de trafic significative au sein de l'aéroport. Ce scénario contrefactuel conduirait à une valeur actualisée nette faiblement positive, qu'il est impossible d'estimer avec un quelconque niveau de fiabilité, notamment parce qu'il serait très difficile d'estimer ce qu'aurait pu être le trafic attendu en l'absence des conventions de 2002, et les montants de redevance de concession obtenus de BSCA par la Région-SOWAER. Dans ses calculs de valeur actualisée nette, la Commission a donc supposé que la valeur actualisée nette du scénario contrefactuel est nulle. Si sur le fondement de cette hypothèse, la valeur actualisée nette des conventions de 2002 est négative, elle l'est a fortiori dans l'hypothèse où la valeur actualisée du scénario contrefactuel est positive. Il s'agit donc d'une hypothèse favorable à la Région-SOWAER et à BSCA.

<sup>(147)</sup> Voir note du 8 novembre 2000 du ministre en charge de l'économie au gouvernement wallon.

<sup>(148)</sup> Arrêt du 21 janvier 1999 dans les affaires T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, Rec. p. II-17, point 120.

- i) Coûts et recettes prises en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002
- (427) En vue de calculer la valeur actualisée nette des conventions de 2002 pour la Région-SOWAER, la Commission a déterminé les coûts et recettes de la Région-SOWAER qui pouvaient être anticipés du fait de ces conventions, en intégrant:
- pour la période de 2002 à 2015:
    - le coût prévisible des investissements (voir tableau 13) et des prestations de nature économique devant être réalisés par la SOWAER, ainsi que la part de la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire qui est versée pour des services de nature économique,
    - les recettes prévisibles de la redevance de concession due par BSCA à la SOWAER,
  - pour la période de 2016 à 2040:
    - la valeur des flux de trésorerie attendus du projet après 2015. La valeur des flux financiers du projet après 2015 a été estimée en utilisant la méthode de croissance à perpétuité avec un taux de croissance de 2 %, reflétant le taux attendu de l'inflation sur la période <sup>(149)</sup>.
- (428) Ces données se fondent sur les prévisions dont disposaient la Région et la SOWAER en 2002, notamment en ce qui concerne le trafic et les coûts. La Commission n'a donc pas tenu compte des dérives de coûts du programme d'investissements qui ne pouvaient pas être anticipés lors de la décision d'engager le programme en avril 2002 (par exemple la hausse des prix à la construction et les dérives de coûts liées à des problèmes de stabilité du sol qui n'étaient pas connus au moment de l'élaboration du programme d'investissements).
- (429) La Commission n'a également pas tenu compte de la valeur des terrains et infrastructures dans le calcul de la valeur actuelle nette, à la fois dans le calcul correspondant au scénario où les conventions de 2002 sont adoptées et dans celui correspondant au scénario contrefactuel. Le calcul de la valeur actuelle nette est en effet fondé sur les flux de trésorerie futurs espérés en 2002.
- (430) Enfin, il n'a pas été tenu compte des éventuelles plus-values en termes de capital et des dividendes perçus par la SOWAER au titre de sa participation dans le capital de BSCA. En effet, ainsi que l'a précisé la Cour <sup>(150)</sup>, «afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Dans le cadre de cet examen, il appartient à la juridiction nationale de déterminer la rémunération normale pour les prestations en cause». La Commission estime que dans le cas présent, la mise à disposition d'une infrastructure à un prix inférieur au prix du marché constitue pour BSCA un avantage, même dans l'hypothèse où la SOWAER espère récupérer sa perte par l'appréciation du capital qu'il détient ou les dividendes qu'il percevra. La Commission note par ailleurs les effets sur la concurrence d'une approche où seraient prises en compte les éventuelles plus-values en termes de capital et les dividendes. Poussé à l'extrême, ce scénario conduirait à admettre qu'une autorité publique puisse exiger une redevance de concession nulle d'un aéroport dont elle serait actionnaire (dès lors que cette autorité pourrait escompter des dividendes et/ou une augmentation de la valeur de ses actions), sans que cela ne constitue une aide. Cela permettrait à l'aéroport en question d'offrir des conditions tarifaires très basses aux compagnies aériennes et produirait ainsi une distorsion de concurrence notamment par rapport aux aéroports privés.
- (431) Le tableau suivant indique le coût des investissements de nature économique pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002.

Pour établir ce tableau, la Commission est parti du programme d'investissements prévu pour l'aéroport de Charleroi qui était annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002. Bien qu'annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002, ce programme n'identifie pas les investissements restant à effectuer à la date du 15 avril 2002, mais l'ensemble des investissements qui auraient dû être effectués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 ou

<sup>(149)</sup> Le taux de croissance de 2 % est lui-même utilisé dans les accords successifs entre la Région/SOWAER et BSCA, par exemple pour le taux de croissance du plafonnement de redevance variable.

<sup>(150)</sup> Arrêt dans l'affaire C-39/94, SFEI e.a., REC. p. I-3547, points 60 et 61.

qui restent à effectuer. Afin d'identifier les investissements restant à effectuer à la date du 15 avril 2002, la Commission a reporté en 2002 les investissements prévus en 2001 et 2002 <sup>(151)</sup> et a déduit de cette somme les investissements déjà effectués au 15 avril 2002 <sup>(152)</sup>.

Tableau 13

**Coût des investissements restant à effectuer au 15 avril 2002**

*(en millions d'EUR)*

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropriation (solde 1ère phase)	0,55	0,00	0,00	0,55
Acquisition de nouveaux terrains	3,59	0,00	0,00	3,59
Solde nouveaux terrains	0,00	0,00	0,94	0,94
Rénovation SABCA	1,39	0,00	0,00	1,39
Décompte, régularisation et divers	1,12	0,00	0,00	1,12
Sous-total	6,64	0,00	0,94	7,59
Rénovation locaux techniques et administratifs	1,55	0,00	0,00	1,55
Clôture du site aéroportuaire	0,27	0,00	0,00	0,27
Balísage d'approche et taxi	0,42	0,00	0,00	0,42
Réfection caniveaux	0,27	0,00	0,00	0,27
Extension station kerosène	0,27	0,00	0,00	0,27
Évacuation des déchets	0,12	0,00	0,00	0,12
Réfection taxiway sud	0,50	0,00	0,00	0,50
Parking cimetiére	0,03	0,00	0,00	0,03
Détection incendie du parking sous-terrain pour les voitures des passagers	0,17	0,00	0,00	0,17
Égouttage épuration	5,18	0,00	0,00	5,18
Équipement énergie et télécom	2,01	0,00	0,00	2,01
Tunnel technique	0,74	0,45	0,00	1,19

<sup>(151)</sup> Tels qu'indiqués dans le programme d'investissements prévu pour l'aéroport de Charleroi annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002.

<sup>(152)</sup> Tels qu'indiqués par BSCA.

*(en millions d'EUR)*

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Route de service	0,00	0,00	0,82	0,82
Remblais sur le site	6,20	1,86	0,62	8,68
Allongement de la piste	9,92	2,48	0,00	12,39
Taxi nord et sortie piste	2,48	3,72	1,02	7,21
Parking avion et rechargement dalle	4,96	2,48	0,00	7,44
Aide à la navigation	0,00	0,50	3,07	3,57
Carburant hangar assistance	0,25	1,61	0,00	1,86
Tour de contrôle	0,00	0,25	0,25	0,50
Bâtiments bureau + frêt	0,00	0,25	2,13	2,38
Sous-total	35,33	13,58	7,91	56,82
Nouvelle aérogare	12,64	12,39	2,97	28,01
TOTAL	54,62	25,98	11,82	92,42

Puis la Commission a gardé uniquement la part de ces investissements qu'elle estime être liée à des activités économiques. Ont donc été exclus:

- la clôture de la partie du site aéroportuaire à laquelle on accède après les contrôles de police et où se trouvent notamment les avions (voir explications au considérant 365),
- la tour de contrôle (voir explications au considérant 365),
- 7 % du coût des investissements liés à la nouvelle aérogare (voir explications au considérant 366).

La Commission aboutit au plan d'investissements suivant:

Tableau 14

**Coût des investissements pour des activités de nature économique pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002**

*(en millions d'EUR)*

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropriation (solde 1ère phase)	100	0,55	0,00	0,00	0,55
Acquisition de nouveaux terrains	100	3,59	0,00	0,00	3,59

(en millions d'EUR)

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Solde nouveaux terrains	100	0,00	0,00	0,94	0,94
Rénovation SABCA	100	1,39	0,00	0,00	1,39
Décompte, régularisation et divers	100	1,12	0,00	0,00	1,12
Sous-total		6,64	0,00	0,94	7,59
Rénovation locaux techniques et administratifs	100	1,55	0,00	0,00	1,55
Clôture du site aéroportuaire	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Balisage d'approche et taxi	100	0,42	0,00	0,00	0,42
Réfection caniveaux	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Extension station kerosène	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Évacuation des déchets	100	0,12	0,00	0,00	0,12
Réfection taxiway sud	100	0,50	0,00	0,00	0,50
Parking cimetière	100	0,03	0,00	0,00	0,03
Détection incendie du parking sous-terrain pour les voitures des passagers	100	0,17	0,00	0,00	0,17
Égouttage épuration	100	5,18	0,00	0,00	5,18
Équipement énergie et télécom	100	2,01	0,00	0,00	2,01
Tunnel technique	100	0,74	0,45	0,00	1,19
Route de service	100	0,00	0,00	0,82	0,82
Remblais sur le site	100	6,20	1,86	0,62	8,68
Allongement de la piste	100	9,92	2,48	0,00	12,39

(en millions d'EUR)

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Taxi nord et sortie piste	100	2,48	3,72	1,02	7,21
Parking avion et rechargement dalle	100	4,96	2,48	0,00	7,44
Aide à la navigation	100	0,00	0,50	3,07	3,57
Carburant hangar assistance	100	0,25	1,61	0,00	1,86
Tour de contrôle	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Bâtiments bureau + frêt	100	0,00	0,25	2,13	2,38
Sous-total		35,06	13,34	7,66	56,06
Nouvelle aérogare	93	11,76	11,53	2,77	26,05
TOTAL		53,46	24,86	11,37	89,69

Selon les calculs de la Commission, les investissements pour des activités de nature économique initialement prévus représentaient 89 690 000 EUR, soit 97 % des investissements initialement prévus.

- (432) A ces investissements, il convient d'ajouter les coûts d'entretien et les frais de fonctionnement de la SOWAER attribuables aux activités économiques de l'aéroport de Charleroi, tels que prévus par la Région/SOWAER <sup>(153)</sup>. Considérant que 97 % des investissements initialement prévus étaient pour des activités économiques <sup>(154)</sup>, la Commission a multiplié par 0,97 les coûts d'entretien et les frais de fonctionnement indiqués à la page 10 du plan d'affaires de la SOWAER annexé à la décision de la Région du 23 mai 2001. Pour les frais de fonctionnement, la Commission considère, sur le fondement des informations fournies par la Région, que 29 % des frais pour les aéroports de Charleroi et Liège sont attribuables à Charleroi.

Tableau 15

**Somme des coûts d'entretien (A) et des frais de fonctionnement (B) de la SOWAER attribuables aux activités économiques de l'aéroport de Charleroi**

(en millions d'EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A	0,84	0,84	0,84	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41
B	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,60	0,61
A + B	1,31	1,32	1,33	2,06	2,07	2,08	2,09	2,10	2,96	2,97	2,98	2,99	3,00	3,01

<sup>(153)</sup> Voir page 10 du plan d'affaires de la SOWAER annexé à la décision de la Région wallonne du 23 mai 2001.

<sup>(154)</sup> Voir fin du considérant 431.

- (433) Il convient également d'ajouter la part de la subvention «incendie-entretien» attribuable à des activités économiques. La Commission estime que 10 % des dépenses compensées par la subvention «incendie-entretien», telles qu'indiquées dans le plan d'affaires de BSCA de 2002, sont de nature économique.

Tableau 16

**Part de la subvention «incendie-entretien» compensant des activités économiques**

*(en millions d'EUR)*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,33	0,34	0,35	0,39	0,40	0,44	0,44	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54

- (434) Afin de déterminer les flux de trésorerie sortants à prendre en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002, la Commission a donc fait la somme des dernières lignes du tableau 14, du tableau 15 et du tableau 16.

Tableau 17

**Flux de trésorerie sortants jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002**

*(en millions d'EUR)*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
55,10	26,53	13,05	2,45	2,47	2,52	2,53	2,58	3,44	3,46	3,48	3,50	3,52	3,54

- (435) Pour calculer la valeur actuelle nette du projet, il convient de déterminer les recettes anticipées. Ces recettes anticipées sont constituées par la part variable de la redevance de concession de BSCA, telle que fixée par l'article 11.1 de la convention SOWAER/BSCA de 2002, soit 35 % des revenus aéronautiques de BSCA avec un plafonnement évoluant au cours du temps. Etant donné les prévisions relatives aux revenus aéronautiques, il pouvait être anticipé que la redevance variable serait plafonnée jusqu'en 2015. Ce plafonnement était fixé à 883 689 EUR en 2002, ce montant devant être augmenté de 2 % par an jusqu'en 2006, puis il devait être porté à 2 651 067 EUR en 2007, ce montant étant également augmenté de 2 % par an. À partir de 2015, la convention SOWAER/BSCA de 2002 prévoyait que ces montants seraient revus. La Commission a fait l'hypothèse que le plafonnement serait supprimé à partir de 2015 (si la Commission faisait l'hypothèse que le plafonnement serait maintenu après 2015, elle trouverait une valeur actualisée nette de la mesure inférieure à ce qu'elle a trouvé).

Tableau 18

**Flux de trésorerie entrants jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002**

*(en millions d'EUR)*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	2,65	2,70	2,76	2,81	2,87	2,93	2,99	3,05	3,11

- (436) La Commission a calculé les flux de trésorerie nets (entrants moins sortants) pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002 en faisant la différence entre la dernière ligne du tableau 18 et du tableau 17.

Tableau 19

**Flux de trésorerie nets (entrants moins sortants) jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002**

*(en millions d'EUR)*

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
- 54,21	- 25,63	- 12,13	- 1,52	- 1,51	0,13	0,17	0,18	- 0,63	- 0,59	- 0,56	- 0,52	- 0,48	- 0,44

ii) Taux d'actualisation pris en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(437) Ainsi qu'expliqué au considérant 424, afin de déterminer le taux d'actualisation, la Commission a estimé le coût pondéré moyen du capital pour la SOWAER au moment de l'octroi de la mesure. Cette estimation a été faite à partir des données et hypothèses suivantes:

- un ratio dette/fonds propres de 30 % de la SOWAER <sup>(155)</sup> et donc une part de la dette dans le financement ( $r_D$ ) de 23 %,
- un coût avant impôts de la dette ( $k_D$ ) égal au coût avant impôt pondéré moyen de la dette de la SOWAER en 2002, soit entre 4,9 et 5,5 %,
- une prime de risque ( $\Delta k$ ) de 5,51 % <sup>(156)</sup>,
- un beta <sup>(157)</sup> entre 0,91 et 1,23 <sup>(158)</sup>,
- pour ce qui concerne le coût des fonds propres, un coût avant impôt du capital placé sans risque ( $r_f$ ) entre 5,16 et 5,37 % <sup>(159)</sup>,
- un taux d'imposition ( $t$ ) de 40,2 %.

Sur le fondement de ces données et hypothèses, la Commission est capable de calculer le coût moyen pondéré du capital (C), selon la formule classique suivante:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

Où le coût du capital ( $k_E$ ) est donné par le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) selon la formule:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sur la base de cette formule et des hypothèses précédentes, la Commission estime qu'un taux d'actualisation de 9 % constitue un taux raisonnable.

iii) Résultat du calcul de la valeur actualisée nette

(438) Les flux de trésorerie nets indiqués dans le tableau 19 actualisés au taux de 9 % représentent une valeur actualisée nette de - 83,7 millions d'EUR.

<sup>(155)</sup> Il s'agit d'une analyse ex-post fondée sur le bilan de la SOWAER pour 2002. Le ratio dette sur fonds propres des companies du transport aérien est en moyenne de 35 % d'après Damodaran: «Risk Premiums for Other Markets» 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>).

<sup>(156)</sup> Source: Damodaran: «Risk Premiums for Other Markets» 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>).

<sup>(157)</sup> Le coefficient beta est un facteur clé du modèle d'évaluation des actifs financiers. Il mesure la rentabilité relative d'un actif par rapport au marché.

<sup>(158)</sup> Voir note 156.

<sup>(159)</sup> Taux d'intérêt sur les obligations belges à 10 ans en avril 2002.

- (439) Pour le calcul de la valeur actualisée nette sur la durée totale de la concession, il convient d'attribuer une valeur terminale au projet en 2015. Cela est fait en supposant à partir de 2015 un flux de trésorerie égal à celui de la moyenne 2013-2015 augmentant de 2 % par an. Dans la mesure où il est supposé que le plafonnement pour la part variable de la redevance de concession est supprimé à partir de 2016, les valeurs à considérer sont les flux de trésorerie en l'absence de plafonnement en 2013-2015. Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a calculé que la valeur terminale du projet en 2015 pouvait être estimée à 8,07 millions d'EUR.
- (440) La valeur actualisée nette de la mesure de 2002 s'élève à – 75,63 millions d'EUR. Cette valeur actualisée nette étant négative, la Commission conclut que les conventions de 2002 ne sont donc pas conformes au critère de l'opérateur privé en économie de marché et confèrent un avantage à BSCA sur ses concurrents.

## 2. Sélectivité

- (441) En application des conventions de 2002, la Région-SOWAER a décidé de mettre à la disposition de BSCA les terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, en s'engageant à développer cette infrastructure conformément au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002, et à effectuer les gros entretiens et réparations, ainsi qu'à verser à BSCA une subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire, en contrepartie d'une redevance de concession inférieure à celle qu'aurait exigé un opérateur privé en économie de marché.
- (442) La Commission note que la mesure est octroyée à BSCA uniquement.
- (443) Certes, selon la Belgique <sup>(160)</sup>, il n'existe aucune discrimination au niveau de la Région concernant la subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire <sup>(161)</sup>. Par ailleurs, selon la Belgique, les missions de sûreté et de sécurité au sein des aéroports appartenant à la Région flamande sont réalisées par cette dernière.
- (444) Néanmoins, la Commission fait les observations suivantes.
- (445) Tout d'abord, l'avantage étant procuré par le fait que la redevance de concession est inférieure à ce qu'aurait exigé un opérateur privé pour la mise à disposition des infrastructures, les prestations de service et la subvention, il convient d'examiner si la mesure octroie à BSCA un avantage sélectif. Dans ce cadre, le seul fait que la subvention soit versée par la Région aux autres aéroports dont il a la gestion de façon non discriminatoire n'est pas suffisant. Il conviendrait d'établir que la Région a octroyé la même mesure aux autres aéroports dont elle a la gestion, en acceptant une redevance inférieure à la redevance de marché dans les mêmes conditions que celles octroyées à BSCA. La Belgique n'a pas fait cette démonstration.
- (446) A supposer même que la Belgique ait pu faire cette démonstration, la Commission observe qu'en tout état de cause, une telle mesure n'en accorderait pas moins un avantage sélectif à BSCA puisque cette mesure bénéficierait à un secteur économique en particulier (à savoir le secteur de la gestion d'aéroports) et ne serait donc pas une mesure générale <sup>(162)</sup>. En particulier les gestionnaires des autres modes de transport ne bénéficient pas d'un tel avantage.
- (447) Dès lors, la Commission conclut que la mesure octroie un avantage sélectif à BSCA.

### ii) Décision d'investissement de 2003

#### 1. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (448) La Région aurait pu s'en tenir au programme de 2002. À la décision d'avril 2003 correspond donc un scénario contrefactuel consistant à s'en tenir au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA. Les coûts de la décision d'investissement de 2003 pour la Région-SOWAER correspondent donc aux coûts additionnels aux coûts prévus dans le «programme d'investissement» de 2002.

<sup>(160)</sup> Note de la Belgique intitulée «Réponse de la Wallonie à la demande d'informations du 14 janvier 2014» (question 13), reçue par la Commission le 7 février 2014.

<sup>(161)</sup> La Belgique nomme ces services «services non économiques».

<sup>(162)</sup> Arrêt dans l'affaire 173/73, Italie/Commission, Rec. p. 709.

- (449) Afin d'examiner si un opérateur de marché aurait pris la décision d'investissement de 2003, il convient de déterminer si la valeur actuelle nette de la mesure de 2003 est positive.
- (450) Les différences entre le plan de 2003 et 2002 portent à la fois sur les prévisions en termes d'investissements et sur le nombre attendu de passagers.
- (451) Pour ce qui concerne les investissements, la Commission note une différence pour les postes «nouveau terminal» et «parking», à la fois en termes de montants et de dates des investissements. L'augmentation des investissements pour le parking et le terminal ont lieu respectivement en 2002 dans le plan initial d'investissement et en 2004 dans le plan d'investissement de 2003. La Commission constate donc qu'il y a eu un glissement de deux ans entre les deux plans en termes d'investissements. Par ailleurs, sur le fondement des informations transmises par la Belgique, la Commission estime que la part économique des investissements dans le parking et dans le terminal est de 93 %. Le montant d'investissements additionnels résultant de la mesure de 2003 correspond donc à la comparaison suivante:

Tableau 20

**Montant d'investissements additionnels avec glissement de deux ans résultant de la mesure de 2003**

*(en millions d'EUR)*

	2003	2004	2005	2006	2007
Nouveau terminal	1,6	14	17	9,4	—
Parking voitures	0,8	6	6	5	1,2
Total	2,4	20	23	14,4	1,2
Part économique	2,23	18,60	21,39	13,39	1,12
	2001	2002	2003	2004	2005
Investissements selon le plan de 2001/2002	0,23	11,53	11,53	2,77	0,00
Montant d'investissements additionnels (avec glissement de 2 ans)	2,00	7,07	9,86	10,63	1,12

- (452) Pour ce qui concerne le trafic de passagers, la Commission note une divergence entre le niveau de passagers pour 2003 anticipés en 2002 (1,47 million) et en 2003 (1,7 million). La Commission considère donc qu'il était anticipé que les investissements supplémentaires conduiraient à un surplus de passagers de 16 % (1,7/1,47) sur toute la période. Ce surplus de passagers ne conduirait pas à un surplus de revenus pour la période 2003-2015 dans la mesure où il est anticipé que le plafonnement de la redevance de concession variable serait déjà atteint pour ces années. Cependant, cette augmentation de trafic a un impact sur les revenus à partir de 2016 et donc sur la valeur terminale de l'aéroport en 2015.
- (453) Ainsi qu'expliqué au considérant 424, afin de déterminer le taux d'actualisation, la Commission a estimé le coût pondéré moyen du capital pour la SOWAER au moment de l'octroi de la mesure. Cette estimation a été faite à partir des données et hypothèses suivantes:

— un ratio dette/fonds propres de 30 % de la SOWAER <sup>(163)</sup> et donc une part de la dette dans le financement ( $r_D$ ) de 23 %,

<sup>(163)</sup> Voir note 155.

- un coût avant impôts de la dette ( $k_D$ ) égal au coût avant impôt pondéré moyen de la dette de la SOWAER en 2002, soit entre 4,9 et 5,5 %,
- une prime de risque ( $\Delta k$ ) de 5,64 % <sup>(164)</sup>,
- un beta entre 0,91 et 1,25 <sup>(164)</sup>,
- pour ce qui concerne le coût des fonds propres, un coût avant impôt du capital placé sans risque ( $r_f$ ) entre 4,3 et 4,7 % <sup>(165)</sup>,
- un taux d'imposition ( $t$ ) de 33,99 %.

Sur le fondement de ces données et hypothèses, la Commission est capable de calculer le coût moyen pondéré du capital (C), selon la formule classique suivante:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

Où le coût du capital ( $k_E$ ) est donné par le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) selon la formule:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sur la base de cette formule et des hypothèses précédentes, la Commission estime qu'un taux d'actualisation de 9,5 % constitue un taux raisonnable.

- (454) Tenant compte des investissements sur la période 2003-2007 et du revenu anticipé sous forme de valeur terminale en 2015, le calcul de la valeur actualisée nette fondé sur un coût moyen pondéré du capital de 9,5 % conduit à une valeur de - 19,81 millions d'EUR. La décision d'investissement de 2003, comme celle de 2002, n'est donc pas conforme au critère de l'opérateur en économie de marché.

## 2. Sélectivité

- (455) La Commission note que la mesure est octroyée à BSCA uniquement. Dès lors, la Commission conclut que la mesure octroie un avantage sélectif à BSCA.

### iii) Conventions de 2006

- (456) Les conventions de 2006 ont:

- modifié le périmètre des services pour lesquels BSCA reçoit une subvention de la Région et introduit un plafonnement à cette subvention,
- modifié les modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession, tout en maintenant le plafond au niveau fixé par la convention SOWAER/BSCA de 2002.

- (457) Pour ce qui concerne les coûts attendus des mesures de 2006, en introduisant un plafonnement de la subvention de la Région, les mesures de 2006 permettaient, y compris d'une perspective ex ante, de limiter l'augmentation de la subvention et ainsi de réduire les coûts de l'ensemble Région/SOWAER par rapport à la situation antérieure.

- (458) Pour ce qui concerne les recettes attendues des mesures de 2006, il convient de relever que selon la Belgique, il a été décidé de modifier les modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession de façon à ce que les sociétés de gestion des aéroports (et donc BSCA), qui venaient d'obtenir le droit de fixer le niveau des

<sup>(164)</sup> Voir note 156.

<sup>(165)</sup> Taux d'intérêt sur les obligations belges à 10 ans en avril 2003.

redevances aéroportuaires, ne puissent pas réduire la redevance due à la SOWAER (cette redevance étant jusque-là fonction des redevances aéroportuaires). D'après la Belgique, la SOWAER et BSCA souhaitaient que les conventions de 2006 ne modifient pas l'équilibre financier déterminé par les conventions de 2002. C'est la raison pour laquelle:

- le plafond des mesures demeurent inchangé,
- une clause de sauvegarde est introduite, prévoyant «qu'en cas de circonstances exceptionnelles, ou de modification légale (...), indépendantes de la volonté des parties, et qui seraient de nature à altérer profondément l'économie de la convention au détriment d'une des parties (...), les parties rechercheront en équité les modifications à apporter à la convention pour rétablir l'équilibre de leurs prestations réciproques tout en sauvegardant leurs intérêts respectifs, en concertation avec la Région wallonne».

(459) La Commission estime qu'il était en effet raisonnable pour la SOWAER de négocier avec BSCA une modification des modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession, de façon à ce que BSCA ne soit pas en mesure de modifier le niveau du montant variable de la redevance de concession en diminuant les redevances aéroportuaires <sup>(166)</sup>. En outre, la Commission constate qu'en l'absence de fret, le plafond introduit par les mesures de 2006 était atteint dès 637 689 passagers en 2006 et 1 737 378 passagers en 2007, alors que l'aéroport de Charleroi avait déjà 2 170 000 passagers en 2006. Dès lors, le maintien du plafond du montant variable de la redevance de concession à un niveau inchangé devait permettre le maintien du niveau des recettes de la SOWAER. En cas de circonstances exceptionnelles conduisant à une baisse du montant variable de la redevance de concession, la SOWAER pouvait renégocier avec BSCA en vue de rechercher les modifications à apporter pour rétablir l'équilibre des prestations réciproques. Les mesures de 2006 ne devaient donc pas a priori diminuer les recettes de l'ensemble Région/SOWAER.

(460) Les mesures de 2006 devaient donc permettre a priori de limiter les coûts de l'ensemble Région/SOWAER (voir considérant 457), tout en maintenant ses recettes (voir considérant 459). La Commission en conclut que ces mesures sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché. Dès lors, elles ne constituent pas une aide d'État. Cette mesure est donc exclue de l'analyse ultérieure.

iv) Amendement de 2008 de la convention Région/BSCA

(461) L'amendement de la convention Région/BSCA du 15 janvier 2008 a introduit l'engagement de la Région de prendre en charge de nouveaux services de nature économique (marshaling, etc.) au moyen de la subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire. Ces activités étaient auparavant directement prises en charge par la Région.

(462) Selon la Belgique, l'ensemble Région/SOWAER avait intérêt à ce transfert de compétences, même s'il s'engageait à prendre en charge les coûts afférents, car il pouvait s'attendre à une baisse des coûts dès lors que ces services allaient être fournis par BSCA au lieu d'être fournis directement par la Région.

(463) À l'appui de sa position, la Belgique cite l'exposé des motifs du projet de décret <sup>(167)</sup> ayant transféré à BSCA la charge des tâches de sûreté et de sécurité, ainsi qu'un rapport du Parlement wallon du 6 décembre 2007 relatif à ce même décret.

(464) Dans l'exposé des motifs dudit projet de décret, sont énoncés les objectifs du transfert des missions de sûreté et de sécurité aux sociétés de gestion des aéroports wallons, à savoir:

- générer des économies d'échelles,
- rentabiliser les investissements consentis par la Région,
- responsabiliser les sociétés de gestion en matière de gestion et de financement de l'exécution des tâches opérationnelles,
- optimiser fiscalement les services prestés par lesdites filiales.

<sup>(166)</sup> Tout en augmentant par exemple les charges de handling de façon à maintenir ses recettes totales.

<sup>(167)</sup> Décret du 19 décembre 2007 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne.

- (465) Concernant ce dernier point, la Belgique a précisé qu'il s'agissait de récupérer la TVA sur les prestations du sous-traitant BSCA-Security (pour la mission de sûreté), que la Région ne pouvait pas récupérer contrairement à BSCA.
- (466) La Belgique cite également un rapport <sup>(168)</sup> du Parlement wallon relatif au projet de décret, dans lequel le ministre du logement, des transports et du développement territorial de la Région wallonne indique que:
- le gain potentiel cumulé de l'unicité de gestion <sup>(169)</sup> pour le budget wallon à l'horizon 2015 se situe entre 12 millions (hypothèse à politique constante) et 32 millions d'EUR (hypothèse reposant sur le recrutement de nouveaux agents au lieu de sous-traiter),
  - concernant la TVA, les nouvelles structures permettront de récupérer la TVA (soit 21 % de 7 millions d'EUR chaque année).
- (467) Enfin, selon la Belgique, les prestations liées aux contrôles de sûreté varient fortement d'un moment à l'autre de la journée et d'une saison à l'autre en fonction du nombre de passagers fréquentant l'aéroport. Lorsque ces missions relevaient de la Région, cette dernière était contrainte d'assurer une présence continue même lorsque l'activité était plus faible car selon elle, elle y était contrainte par le statut des fonctionnaires. Par contre, les horaires des travailleurs de BSCA et de son sous-traitant BSCA-Security étaient modulables en fonction de l'activité de l'aéroport.
- (468) La Commission estime qu'un opérateur en économie de marché raisonnable aurait effectivement pu demander à BSCA de le décharger de ces activités en le compensant pour les coûts induits (au lieu de continuer à exercer ces activités lui-même), dans la mesure où il pouvait s'attendre à une baisse de ces coûts. Les éléments fournis par la Belgique sont suffisants pour démontrer qu'une telle baisse des coûts pouvait être attendue de la mesure. La Commission en conclut que la mesure est conforme au critère de l'opérateur privé en économie de marché et que dès lors, elle ne constitue pas une aide d'État. Cette mesure est donc exclue de l'analyse ultérieure.
- b) Application du critère de l'opérateur en économie de marché à l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER en décembre 2002
- (469) Le 3 décembre 2002, la SOWAER a apporté la somme de 3 808 660 EUR pour acquérir 6 143 actions de BSCA, représentant 49,23 % du capital de BSCA, soit un prix de 620 EUR par action.
- (470) Dans son analyse du plan d'affaires de 2002, le consultant Deloitte & Touche a fait valoir que la Région-SOWAER avait agi en tant qu'investisseur avisé, les fonds investis 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 <sup>(170)</sup>.
- (471) Selon les calculs de la Commission fondés sur le plan d'affaires de BSCA de 2001, la valeur actuelle nette de BSCA, après l'injection de capital, était de 65,6 millions d'EUR. Compte tenu du nombre total d'actions suite à l'injection de capital, cette valeur actualisée nette correspond à une valeur par actions de 5 287 EUR, nettement supérieure au prix payé de 620 euros par actions.
- (472) Ces éléments suggèrent donc que l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER en décembre 2002 est conforme au principe de l'opérateur privé en économie de marché. Toutefois la Commission ne s'estime pas en mesure d'exclure que cette augmentation de capital ait conféré un avantage économique à BSCA. En effet, la Commission relève que cette augmentation de capital a été réalisée peu de temps après l'octroi des conventions de 2002 et qu'en outre, les pertes de BSCA, à cause desquelles l'injection de capital est devenue nécessaire, sont

<sup>(168)</sup> Rapport présenté au nom de la Commission de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie et du logement du Parlement wallon par M. E Stoffels le 6 décembre 2007 sur le projet de décret modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne.

<sup>(169)</sup> Par unicité de gestion, il faut entendre le fait de confier aux sociétés d'exploitation des aéroports la maîtrise totale du traitement du client, y compris les tâches de sûreté et de sécurité

<sup>(170)</sup> D'après le rapport de Deloitte & Touche, «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 27 %», 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».

liées à l'économie générale du système défini par les conventions de 2002. Or ces dernières ont conféré un avantage à BSCA. Dès lors, la Commission n'exclut pas que l'injection de capital de 2002 ait pu aussi conférer un avantage économique à BSCA. Si un tel avantage existe, il n'a été conféré qu'à BSCA et est par conséquent sélectif.

#### 6.1.3. Utilisation de ressources d'État et imputabilité des mesures à l'État

- (473) Dans cette section, la Commission examine si les conventions de 2002, l'augmentation de capital de 2002 et la décision d'investissement de 2003 sont des mesures accordées au moyen de ressources d'État. À cette fin, la Commission déterminera: i) si les ressources de la Région et de la SOWAER sont des ressources d'État; et ii) si les décisions de la SOWAER relatives aux mesures sont imputables aux pouvoirs publics.

##### 6.1.3.1. Ressources d'État

- (474) Les ressources dont dispose la Région wallonne en tant que collectivité territoriale <sup>(171)</sup> constituent des ressources d'État.

- (475) La SOWAER appartenant à 100 % à la Région et étant placée sous son contrôle exclusif, les ressources dont elle dispose pour assurer les missions qui lui ont été assignées par la Région constituent des ressources d'État.

- (476) Par conséquent, les mesures octroyées à BSCA ont été accordées au moyen de ressources d'État.

##### 6.1.3.2. Imputabilité des mesures à l'État

- (477) La Région wallonne étant une collectivité territoriale <sup>(172)</sup>, les décisions qu'elle prend sont imputables à l'État.

- (478) Quant aux décisions prises par la SOWAER, la Commission estime, sur le fondement notamment de l'arrêt Stardust <sup>(173)</sup>, que l'imputabilité de ces décisions peut être établie à partir des éléments suivants:

#### a) Éléments généraux

- Ainsi que le précise le considérant de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la SOWAER est une «société spécialisée agissant en mission déléguée au nom de la Région wallonne».
- La SOWAER est détenue à 100 % par la Région wallonne et placée sous son contrôle exclusif.
- Le conseil d'administration est constitué uniquement de représentants de la Région.
- La SOWAER est notamment chargée par la Région de réaliser pour son compte et sous son contrôle, les programmes d'investissements approuvés par le gouvernement wallon.
- Ainsi que l'a précisé <sup>(174)</sup> la Belgique, le Gouvernement de la Wallonie, en tant qu'actionnaire à 100 % de la SOWAER, approuve le programme d'investissements et suit sa mise en œuvre.
- La SOWAER gère pour le compte de la Région wallonne les participations financières dans les sociétés gestionnaires d'aéroports (dont BSCA) et ce, afin de garantir la participation publique dans les sociétés de gestion et la conformité de leur stratégie par rapport aux grandes lignes définies par le gouvernement wallon.

#### b) Éléments spécifiques aux mesures examinées

##### i) convention SOWAER/BSCA de 2002

- (479) Par une décision du 23 mai 2001, le gouvernement wallon a approuvé le plan financier de la SOWAER. Ce plan financier inclut un programme d'investissements pour l'aéroport de Charleroi. C'est ce programme qui a été annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002.

<sup>(171)</sup> Arrêt du Tribunal du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Rec. p. II-1999, point 108.

<sup>(172)</sup> Voir note 172.

<sup>(173)</sup> Arrêt de la Cour du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France/Commission (Stardust Marine), Rec. p. I-4397.

<sup>(174)</sup> Note de la Belgique en date du 21 septembre 2011 (question 2).

(480) Pour ce qui concerne le montant de la redevance restant à la charge de BSCA pour la mise à disposition de l'infrastructure et la prise en charge de certains services, ce montant dépend de la subvention versée par la Région à BSCA prenant en charge la redevance forfaitaire.

ii) Décision d'investissement de 2003

(481) Par une décision en date du 3 avril 2003, le Gouvernement a pris acte du programme d'investissements de 2003.

iii) Augmentation de capital souscrite par la SOWAER en 2002

(482) Dans sa décision du 23 mai 2001 relative au plan financier de la SOWAER, la Région avait validé le principe d'injections de capital successives dans les sociétés de gestion des aéroports wallons <sup>(175)</sup>. Le plan financier de la SOWAER à cette date prévoyait «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)», soit une injection de capital de 3,718 millions d'EUR répartie sur trois ans.

(483) La Commission conclut de ce qui précède que les conventions de 2002, l'augmentation de capital de 2002 et la décision d'investissements de 2003 constituent des mesures imputables à l'État.

6.1.4. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges*

(484) BSCA est, en tant que gestionnaire de l'aéroport de Charleroi, en concurrence avec les gestionnaires des autres plates-formes aéroportuaires desservant la même zone de chalandise. La Commission observe notamment que l'aéroport de Bruxelles-National se trouve à 69 kilomètres par la route, celui de Liège à 78 kilomètres, celui de Lille-Lesquin à 121 kilomètres, et celui de Maastricht-Aachen à 126 kilomètres <sup>(176)</sup>. Ces aéroports en concurrence avec Charleroi sont situés en Belgique ou dans d'autres États membres.

(485) Le site internet de BSCA confirme cette dimension internationale de l'aéroport de Charleroi: l'aéroport de Charleroi «se situe à 45 minutes du centre de Bruxelles, au sud des Pays-Bas, au nord-ouest de la France, du Luxembourg et à l'ouest de l'Allemagne, à 2 heures de route de grandes villes telles que Cologne, Paris et Amsterdam»; sa zone de chalandise «compte 5 millions de passagers potentiels à moins d'une heure de route et plus de 15 millions à moins de deux heures de route» <sup>(177)</sup>.

(486) Les mesures en faveur de BSCA, pour autant qu'elles confèrent un avantage économique à cette dernière, incitent les compagnies aériennes et les passagers à choisir l'aéroport de Charleroi — et donc son gestionnaire BSCA —, plutôt que des aéroports desservant la même zone de chalandise, y compris des aéroports situés dans d'autres États membres. Elles menacent donc de fausser la concurrence entre gestionnaires d'aéroports et affectent les échanges entre États-membres.

6.1.5. *Conclusion sur l'existence des aides à BSCA*

(487) Au vu de ce qui précède, la Commission estime que les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003 constituent des aides d'État en faveur de BSCA. La Commission n'exclut pas que l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER en 2002 puisse également constituer une aide d'État en faveur de BSCA.

## 6.2. Existence d'aides d'État en faveur de Ryanair

(488) Afin de déterminer si les mesures en faveur de Ryanair constituent des aides d'État, la Commission examinera d'abord si l'avenant de 2010 est imputable à l'État (section 6.2.1), puis elle examinera si les autres mesures en faveur de Ryanair octroient un avantage à Ryanair (section 6.2.2).

<sup>(175)</sup> Le plan financier indique que «le développement envisagé pour BSCA et SAB va nécessiter des augmentations de capital propre importantes (outre les financements extérieurs) et donc un suivi de la part de SOWAER».

<sup>(176)</sup> Distances indiquées par le site <https://maps.google.com>.

<sup>(177)</sup> <http://www.charleroi-airport.com/laeroport/localisation-et-bassin-dattraction/index.html>

### 6.2.1. Imputabilité à l'État de l'avenant de 2010

(489) Dans la présente section, la Commission examinera si la conclusion de l'avenant de 2010 est imputable à l'État. Ainsi que l'a établi la Cour dans l'arrêt Stardust <sup>(178)</sup>, «[l]e seul fait qu'une entreprise soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci (...) à l'État. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de cette mesure». L'arrêt Stardust établit également que «[l]'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant de circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue».

a) Pour ce qui concerne la propriété du capital et les voix attachées aux parts émises par l'entreprise:

(490) Le 6 décembre 2010, au moment où l'avenant de 2010 au contrat avec Ryanair a été conclu, le capital de BSCA était détenu à:

- 22,56 % par la SOWAER, une société appartenant entièrement à la Région et placé sous son contrôle exclusif,
- 27,65 % par Sogepa (société wallonne de gestion et de participation), le bras financier de la Région pour l'aide aux entreprises en redéploiement, est une société appartenant entièrement à la Région et placé sous son contrôle exclusif,
- 19,16 % par Sambrinvest, une société de capital-risque appartenant à 50 % à la Région et placée sous contrôle conjoint de la Région et d'actionnaires privés <sup>(179)</sup>,
- 2,32 % par Igretec (Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques),
- 27,65 % par Belgian Airport, une société entièrement privée, composée du groupe italien SAVE et de la société belge Holding Communal SA.

La SOWAER et Sogepa possédant plus de la moitié des actions de BSCA et appartenant entièrement à la Région, les pouvoirs publics détenaient la majorité du capital de BSCA et disposaient de la majorité des voix attachées à ces actions.

b) Pour ce qui concerne la possibilité de désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration:

(491) Au moment de la conclusion de l'avenant du 6 décembre 2010, les statuts de BSCA en vigueur prévoyaient <sup>(180)</sup>:

«Le conseil d'administration de BSCA est composé d'un maximum de 19 membres:

- i) 12 administrateurs nommés sur proposition des actionnaires de catégorie A [ <sup>(181)</sup>]
- ii) 4 administrateurs nommés sur proposition des actionnaires de catégorie C [ <sup>(182)</sup>],
- iii) 3 administrateurs indépendants dont 2 nommés sur proposition de actionnaires de catégorie A dont la candidature doit avoir recueilli l'agrément préalable de la Région et 1 administrateur indépendant nommé sur proposition des actionnaires de catégorie C (...)

En ce qui concerne les 12 administrateurs visés au point i), deux seront proposés par Sambrinvest, un par Igretec et deux par Sogepa (...)

Les candidatures proposées par les actionnaires de catégorie A devront toujours avoir recueilli l'agrément préalable de la région wallonne à l'exception toutefois de celles proposées par Igretec, Sambrinvest, Sogepa.»

<sup>(178)</sup> Voir note 174.

<sup>(179)</sup> Voir note de la Belgique en date du 13 mai 2014 (réponse à la question 1).

<sup>(180)</sup> Article 11 des statuts de BSCA en date du 10 décembre 2009.

<sup>(181)</sup> L'article 5 des statuts prévoit que «[l]'actionnaire de catégorie A ne pourra être que la Région wallonne, ou toutes sociétés spécialisées et constituées par cette dernière, la société anonyme Sambrinvest, la Sogepa ou Igretec».

<sup>(182)</sup> L'article 5 des statuts prévoit que «[l]'actionnaire de catégorie C ne pourra être que Belgian Airports et les entités auxquelles Belgian Airports peut céder librement ses actions».

- (492) Une majorité d'administrateurs (12 sur 19) sont donc nommés:
- soit avec l'agrément de la Région (9 administrateurs, dont 7 de catégorie A et 2 administrateurs indépendants),
  - soit sur proposition d'entités placées sous contrôle exclusif de la région (3 administrateurs nommés sur proposition d'Igretec et Sogepa).
- (493) Même en excluant les deux administrateurs indépendants, une majorité d'administrateurs (10) demeurent nommés soit avec l'agrément de la Région (7), soit sur proposition d'entités placées sous contrôle exclusif de la Région (3).
- (494) Les trois critères établis par la directive transparence étaient donc remplis au moment où l'avenant de 2010 fut conclu. Néanmoins, ces critères permettent seulement de présumer l'influence dominante des pouvoirs publics. Ainsi que le précise l'article 2 de la directive transparence, il convient également d'examiner les règles en vigueur pour déterminer si les pouvoirs publics avaient une influence dominante.
- c) Pour ce qui concerne les règles en vigueur pour déterminer si les pouvoirs publics ont une influence dominante:
- (495) L'article 4.2.3 de la convention d'actionnaires de juin 2009 entre la SOWAER, la Sogepa, Sambrinvest et Igretec, d'une part, et Belgian Airports (Save), d'une part reflété par l'article 16 des statuts de BSCA en vigueur au moment de la conclusion de l'avenant de 2010, prévoit les administrateurs de catégorie C, nommés sur proposition de Belgian Airports, disposent d'un droit de veto pour certaines catégories de décisions:
- «(...) Les décisions seront prises par le Conseil d'Administration à la majorité simple des voix sous réserve des décisions relatives aux matières suivantes, lesquelles nécessitent, en outre, l'accord de l'ensemble des administrateurs C:
- i) toute modification du Business Plan;
  - ii) l'adoption des nouveaux business plans à l'issue du Business Plan 2009-2012 et toute modification de ceux-ci;
  - iii) toute décision qui s'écarte du business plan en vigueur sans le modifier formellement;
  - iv) l'adoption du budget annuel de la Société (notamment en ce qui concerne les développements, investissements, projets, études, équipements, coûts indirects et de personnel) et toute modification de celui-ci d'un montant supérieur à 100 000 EUR;
  - v) la proposition de soumettre à l'assemblée générale de modifier la politique de dividendes;
  - vi) l'approbation de tout contrat ou accord entre la Société et la Région wallonne ou toute société contrôlée directement ou indirectement par cette dernière;
  - vii) la relation entre la Société et Ryanair;
  - viii) la nomination et la révocation de l'Administrateur délégué;
  - ix) toute décision de la Société relative à ou portant sur des faits mentionnés dans une réclamation introduite par Belgian Airports auprès de SOWAER conformément à la convention de cession d'actions;
  - x) toute décision relative à la relation entre BSCA et BSCA Security en matière de sûreté (security); et
  - xi) (...) la conclusion, la modification des termes, la résiliation ou l'abandon de toute joint-venture et collaboration stratégique autre qu'avec les Actionnaires de Save ou des sociétés qui leur sont liées.»
- (496) La Commission conclut qu'au moment de la conclusion de l'avenant de 2010, aucune décision importante relative à la gestion des affaires de BSCA ne pouvait être prise sans l'assentiment de Belgian Airports. BSCA était donc sous contrôle conjoint de ses actionnaires privés et publics et n'était donc pas sous l'influence dominantes des seuls actionnaires publics.

- (497) À cet égard, il convient de noter que le droit de veto de Belgian Airports couvre les relations entre BSCA et Ryanair [voir point iv) du considérant 495]. Sans l'assentiment de Belgian Airports, BSCA n'avait donc pas la possibilité d'appliquer d'éventuelles directives des pouvoirs publics quant à la conclusion de l'avenant de 2010.
- (498) De plus, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration relatifs à la conclusion de l'avenant de 2010, notamment les procès-verbaux des réunions du 25 février et du 29 avril 2010, ne montre pas l'existence de telles directives.
- (499) Lors de sa réunion du 25 février 2010, le conseil d'administration de BSCA a marqué à l'unanimité son accord sur la proposition d'accord avec Ryanair.
- (500) La Commission en conclut que la décision de BSCA de conclure l'avenant de 2010 au contrat avec Ryanair n'est pas imputable à l'État.

#### 6.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (501) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché <sup>(183)</sup>.
- (502) Afin de déterminer si: i) les accords de 2001; ii) l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) l'avenant de 2005; et iv) la cession par BSCA de ses parts dans Promocyt octroient un avantage à Ryanair, la Commission a examiné si en adoptant ces mesures, l'entité les ayant octroyées s'était comportée comme un opérateur en économie de marché.

##### 6.2.2.1. Détermination de l'entité ayant octroyé les mesures

- (503) Au point 102 de son arrêt du 17 décembre 2008 relatif à la décision de 2004, le Tribunal a conclu que «le refus de la Commission d'examiner ensemble les avantages octroyés par la Région wallonne et par BSCA et d'appliquer le principe de l'investisseur privé en économie de marché aux mesures prises par la Région wallonne malgré les liens unissant ces deux entités est entaché d'une erreur de droit».
- (504) En vue d'appliquer le critère de l'opérateur privé en économie de marché: i) aux accords de 2001; ii) à l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) à l'avenant de 2005; et iv) à la cession par BSCA de ses parts dans Promocyt, la Commission considèrera donc, étant donné les liens économiques et organiques entre la Région/SOWAER et BSCA au moment où ces mesures ont été octroyées <sup>(184)</sup>, que l'entité qui octroie la mesure est l'ensemble formé par la Région, la SOWAER et BSCA (ci-après «Région-SOWAER-BSCA»).
- (505) Par conséquent, les deux contrats de 2001 doivent être considérés comme une mesure unique (ci-après les «contrats de 2001»). De même, l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004 (ci-après le «cadre commercial provisoire de 2004») doivent être considérés comme une seule et même mesure.
- (506) Par conséquent également, en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, les flux financiers entre les trois entités seront annulés et leurs comptes consolidés.

##### 6.2.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (507) Afin de déterminer si les mesures définies dans la section 3.2 sont conformes au critère de l'opérateur en économie de marché, la Commission a examiné, conformément au point 53 des lignes directrices aviation <sup>(185)</sup>:
- a) si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché; ou

<sup>(183)</sup> Voir notamment l'arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Rec. p. I-2459, point 41.

<sup>(184)</sup> Notamment BSCA était une entreprise publique au moment où ces mesures ont été octroyées.

<sup>(185)</sup> Voir note 8.

- b) s'il peut être démontré au moyen d'une analyse ex ante que les accords avec Ryanair devaient entraîner pour l'ensemble constitué par la Région-SOWAER-BSCA, un apport marginal positif aux recettes.
- a) Comparaison des prix facturés pour les services aéroportuaires à Charleroi avec le prix de marché
- (508) La Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un «prix de marché» fiable pour les services fournis par les gestionnaires d'aéroports.
- (509) En effet, l'application du critère de l'opérateur en économie de marché par référence à un prix moyen observé sur d'autres marchés similaires peut s'avérer concluante lorsqu'un prix du marché peut raisonnablement être identifié ou déduit d'autres indicateurs de marché. Toutefois, cette méthode ne peut présenter la même pertinence dans le cas de services aéroportuaires. En effet, la structure des coûts et recettes tend à différer fortement d'un aéroport à un autre. Ces coûts et recettes dépendent de l'état de développement de l'aéroport, du nombre de compagnies aériennes qui le desservent, de la capacité en termes de trafic passagers, de l'état des infrastructures, du cadre réglementaire qui peut varier d'un État membre à un autre ainsi que des déficits et des obligations contractés par l'aéroport dans le passé <sup>(186)</sup>.
- (510) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse comparative. Comme le cas d'espèce en fournit l'illustration, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas nécessairement sur une liste de prix publics en regard de prestations individuelles. En effet, ces relations commerciales présentent une grande variété. Elles incluent un partage des risques en termes de fréquentation et des responsabilités commerciales et financières corrélatives, une généralisation des mécanismes d'incitation (par exemple sous forme de rabais liés au nombre de liaisons ou de passagers transportés), ainsi que des variations entre la répartition des risques sur la durée des contrats. En conséquence, les transactions sont peu comparables entre elles sur la base d'un prix par rotation ou par passager.
- (511) Ryanair soutient la thèse selon laquelle il est possible d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché en se fondant sur une comparaison avec les pratiques commerciales d'autres aéroports européens. Ryanair s'appuie sur une étude d'Oxera du 2 octobre 2011, proposant les aéroports de Glasgow Prestwick et de Liverpool John Lennon en guise de comparateurs.
- (512) La Commission nourrit néanmoins de sérieux doutes sur la pertinence de ces deux comparateurs pour évaluer la situation de l'aéroport de Charleroi, dans la mesure où la structure de recettes de l'aéroport de Glasgow Prestwick repose largement sur le fret, absent à Charleroi. De plus, les deux aéroports auraient reçu des financements publics au cours des dernières années.
- (513) En outre, comme il a été démontré précédemment, les transactions à analyser comportent plusieurs «prix», à savoir notamment les diverses redevances aéroportuaires, le prix des services d'assistance en escale et, pour certaines mesures, les contributions à Promocy en charge des actions marketing. Chacune de ces transactions engendre ainsi un ensemble complexe de flux financiers entre le gestionnaire de l'aéroport et la compagnie aérienne et ses filiales.
- (514) Ainsi, une comparaison des seules redevances aéroportuaires facturées par BSCA à Ryanair avec les redevances aéroportuaires facturées dans les aéroports de comparaison ne fournirait aucune indication utile quant au respect du principe de l'opérateur en économie de marché. Il faudrait a minima, pour appliquer une méthode comparative valable aux transactions faisant l'objet de la présente appréciation, trouver dans les aéroports de l'échantillon de comparaison un ensemble de transactions comparables, comprenant en particulier des prestations marketing équivalentes et des services d'assistance en escale équivalents. La recherche d'un tel échantillon de transactions comparables relèverait de l'impossible, tant sont complexes et spécifiques les transactions faisant l'objet de la présente appréciation, et ce d'autant plus que les prix des services d'assistance en escale et des services marketing sont rarement des données publiques et seraient difficilement accessibles pour constituer une base de comparaison.
- (515) Enfin, à supposer qu'il puisse être établi, sur le fondement d'une analyse comparative valable, que les «prix» en cause dans les différentes transactions faisant l'objet du présent examen sont équivalents ou supérieurs aux «prix du marché» établis au moyen de l'échantillon de transactions de comparaison, la Commission ne pourrait pour autant en conclure que ces transactions sont conformes au prix du marché s'il s'avère qu'au moment de leur conclusion, le gestionnaire de l'aéroport pouvait s'attendre à ce qu'elles engendrent des coûts marginaux supérieurs aux recettes marginales. En effet, un opérateur en économie de marché n'a aucun intérêt à offrir des biens ou services au «prix du marché» lorsqu'un tel comportement conduit à une perte incrémentale.

<sup>(186)</sup> Voir la décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair (JO L 27 du 1.2.2011, p. 24), considérants 88 et 89.

(516) La Commission estime opportun de rappeler dans le contexte de cette analyse que, faisant suite à l'adoption des lignes directrices aviation, tant la Belgique que les parties intéressées ont été invitées à formuler des commentaires quant à l'application à la présente affaire des dispositions de ces lignes directrices. En l'espèce, ni la Belgique, ni les parties intéressées à l'exception de Ryanair n'ont sur le fond contesté l'approche de la Commission selon laquelle dès lors qu'il est impossible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix du marché fidèle pour les services fournis par les aéroports aux compagnies aériennes, le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des arrangements conclus entre ces deux parties est une analyse ex ante de leur rentabilité supplémentaire.

b) Analyse ex ante de la rentabilité des mesures

(517) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que l'approche préconisée en général dans les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché aux relations entre aéroports et compagnies aériennes, à savoir l'analyse ex ante de la rentabilité marginale, doit être appliquée au cas présent. Cette approche se justifie par le fait qu'un gestionnaire d'aéroport peut avoir un intérêt objectif à conclure une transaction avec une compagnie aérienne dès lors qu'il peut raisonnablement s'attendre à ce que cette transaction améliore ses profits (ou réduise ses pertes) par rapport à une situation contrefactuelle dans laquelle cette transaction ne serait pas conclue <sup>(187)</sup>, et ce indépendamment de toute comparaison avec les conditions offertes aux compagnies aériennes par d'autres gestionnaires d'aéroports, ou encore, avec les conditions offertes par le même gestionnaire à d'autres compagnies aériennes.

(518) Ainsi que le précise le point 63 des lignes directrices aviation, «la Commission considère que les arrangements conclus entre les compagnies aériennes et un aéroport peuvent être jugés conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'ils contribuent progressivement, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité dudit aéroport. Ce dernier doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne (...), il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégageant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme» <sup>(188)</sup>.

(519) La Commission souligne que le critère énoncé au point 63 des lignes directrices aviation reflète la logique du critère de l'opérateur en économie de marché, mais que ce critère, qui se réfère à des arrangements conclus entre des aéroports et des compagnies aériennes spécifiques plutôt qu'à un plan d'affaires général comme c'est généralement le cas pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché, n'a été précisé que récemment. Par conséquent, la Commission admet qu'il peut être difficile pour les États membres et les opérateurs concernés de fournir des documents datant du moment où la mesure a été octroyée et correspondant exactement à ce qui est requis au point 63 des lignes directrices aviation, alors que ces arrangements ont été conclus il y a plusieurs années. La Commission prendra en compte ces considérations lorsqu'elle appliquera le critère de l'opérateur privé en économie de marché aux accords avec Ryanair.

(520) Selon le point 64 des lignes directrices aviation, «afin d'apprécier si un arrangement conclu par un aéroport avec une compagnie aérienne est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, il convient de tenir compte tant des recettes escomptées générées par les activités non aéronautiques en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne que des redevances aéroportuaires, nettes de toutes remises, aides à la commercialisation ou incitations. Il faut également prendre en compte tous les coûts marginaux escomptés supportés par l'aéroport en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne dans cet aéroport (...) En revanche, les coûts que l'aéroport doit supporter indépendamment de l'accord conclu avec la compagnie aérienne ne doivent pas être pris en considération aux fins de l'examen du respect du principe de l'opérateur en économie de marché». (Les notes de bas de page n'ont pas été reproduites.)

(521) Par ailleurs, selon le point 66 des lignes directrices susmentionnées, «lorsqu'elle procédera à l'appréciation d'accords entre aéroports et compagnies aériennes, la Commission prendra également en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale des aéroports censée les amener à la rentabilité, tout au moins à long terme» <sup>(189)</sup>.

(522) La Commission a donc appliqué le critère de l'opérateur en économie de marché, selon les principes décrits ci-dessus, aux mesures suivantes:

i) Contrats de 2001

(523) Afin de déterminer si les contrats de 2001 contribuaient, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la

<sup>(187)</sup> Autrement dit, si la rentabilité marginale attendue de cette transaction est positive.

<sup>(188)</sup> Les notes de bas de page n'ont pas été reproduites.

<sup>(189)</sup> Point 66.

valeur actualisée nette (ci-après «VAN») des contrats de 2001 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario contrefactuel est une situation dans laquelle les contrats de 2001 n'auraient pas été conclus et où l'entité Région-SOWAER-BSCA aurait choisi de renoncer aux recettes engendrées par le trafic supplémentaire dû aux contrats en question, et de ne pas supporter les coûts engendrés par ce même trafic.

#### Reconstitution d'un plan d'affaires incrémental

- (524) Préalablement aux accords de 2001, BSCA a établi un plan d'affaires. Mais d'une part ce plan d'affaires couvrait non seulement les recettes perçues grâce au trafic généré par Ryanair, mais aussi les recettes perçues grâce au trafic généré par les autres compagnies aériennes. D'autre part, il identifiait les recettes et coûts de BSCA seulement, alors qu'en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, il convient de considérer que l'entité qui a conclu les contrats de 2001 avec Ryanair est l'entité Région-SOWAER-BSCA. Ce plan d'affaires peut donc être utilisé comme une source de données, mais doit être retravaillé pour être utilisé afin d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché.
- (525) La Commission a donc reconstitué ce qu'aurait été un plan d'affaires établi par l'entité Région-SOWAER-BSCA afin d'évaluer la rentabilité attendue de ces contrats, et comprenant seulement les recettes et coûts des activités économiques marginaux liés à ces contrats. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général (c'est-à-dire couvrant toute l'activité de l'aéroport et non l'effet spécifique des contrats de 2001) de BSCA disponible avant la conclusion des contrats de 2001. À partir de ce plan d'affaires général, la Commission a construit un plan d'affaires incrémental incluant les seules activités économiques marginales (c'est-à-dire prenant en compte uniquement les recettes et coûts liés au trafic de Ryanair) en isolant le trafic, les coûts et les recettes marginaux qu'il fallait attendre des contrats avec Ryanair lors de leur conclusion <sup>(190)</sup>. La Commission en a ensuite déduit un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA en ajoutant les coûts et recettes marginaux de la Région et de la SOWAER liés à ces contrats et en neutralisant les flux internes au sein de l'entité Région-SOWAER-BSCA.

#### Coûts marginaux escomptés

#### Coûts marginaux d'investissements escomptés

- (526) Afin de déterminer si une part des coûts d'investissements devait être prise en compte dans les coûts marginaux d'investissements escomptés du fait des contrats de 2001, la Commission a examiné, conformément au point 64 des lignes directrices aviation, si le programme d'investissements pour l'aéroport de Charleroi a été décidé en liaison avec les contrats de 2001 ou bien indépendamment de ces accords.
- (527) La Commission constate que dès la fin des années 90, soit avant la signature des contrats de 2001, la Région souhaitait développer l'aéroport pour accroître l'activité économique sur son territoire. Ainsi, dans sa déclaration de politique régionale approuvée le 15 juillet 1999, le parlement wallon reconnaît que les aéroports régionaux constituent des pôles de développement économique et de création d'emplois importants pour la Région wallonne <sup>(191)</sup>. Dans une note du 8 novembre 2000 au gouvernement wallon (cette note était destinée à informer le gouvernement wallon en vue d'une décision d'approbation du programme d'investissements), le ministre en charge de l'économie souligne qu'il importe «pour permettre à l'aéroport de jouer son rôle de levier économique régional, de le doter d'une infrastructure complète dans le cadre d'un développement global».
- (528) Selon la Belgique, dès la fin des années 90 (et donc avant les accords de 2001), en raison des contraintes techniques liées à l'infrastructure existante <sup>(192)</sup>, il était certain qu'une nouvelle aérogare devait être construite sur la zone nord du site. Certains terrains avaient déjà été expropriés par l'Intercommunale Igretec chargée de la création de l'aéropôle. La Région avait procédé elle-même à des expropriations dans le courant des années 90 et l'Intercommunale lui a rétrocédé, en 1999, des terrains qu'elle avait expropriés. C'est sur ces terrains que fut construit le nouveau terminal passagers.

<sup>(190)</sup> Pour ce qui est des coûts d'exploitation incrémentaux (personnel, achats divers), la Commission a utilisé les données de coûts totaux des plans d'affaires et une régression permettant d'évaluer la façon dont ces postes de coûts évoluent en fonction du trafic.

<sup>(191)</sup> Source: note du gouvernement wallon annexée au PV de la réunion du gouvernement wallon du 8 novembre 2000.

<sup>(192)</sup> Voir note 22.

- (529) Lors d'une séance du 20 juillet 2000, la Région wallonne a approuvé les orientations d'un accord-cadre portant sur un programme d'investissement pluriannuel sur l'aéroport de Charleroi, mentionnant en particulier «le concept d'une nouvelle aérogare passagers», pour un budget global de 113 740 000 EUR. Le 8 novembre 2000, la Région a adopté une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000, modifiant les hypothèses du programme d'investissement pluriannuel. Même si ces décisions n'engageaient pas juridiquement la Région, elles montrent que la Région avait jeté les bases du programme d'investissements bien avant la signature des contrats de 2001.
- (530) La décision du 8 novembre 2000 s'appuyait notamment sur une note du ministre en charge de l'économie, se référant à deux études conduites à la fin des années 90-début des années 2000, commandées par la Région:
- une étude conduite par l'International Air Transport Association (ci-après «IATA»): cette étude déterminait trois options de développement du trafic passagers pour l'aéroport de Charleroi, fondées sur des hypothèses de croissance du nombre de passagers pour les vols réguliers, les charters et les vols d'affaires,
  - une étude conduite par Tractebel, clôturée en avril 2000: cette étude avait pour objectif d'établir un plan de développement des infrastructures sur le fondement des hypothèses commerciales («high scenario») de l'étude IATA.

La synthèse de ces études présentée par le ministre au gouvernement wallon se réfère à des hypothèses de trafic générales, qui ne sont pas présentées comme liées à une compagnie ou un futur contrat en particulier.

- (531) Le 31 juillet 2001, une «note d'orientation stratégique», accompagnant le plan d'affaires de BSCA de 2001, a été présentée au conseil d'administration de BSCA. Selon cette note, BSCA devait cibler les compagnies low cost et éventuellement les compagnies aériennes des pays de l'est. Cette note soulignait qu'il était impératif pour BSCA d'attirer de nouvelles compagnies aériennes (en plus de Ryanair) et que Charleroi devait se positionner comme destination potentielle pour les nouvelles bases que les compagnies low cost ouvriraient à l'avenir.
- (532) Le plan d'affaires de BSCA de 2001 atteste également que les investissements et notamment la construction de la nouvelle aérogare était envisagée non dans la seule perspective de répondre aux besoins de Ryanair, mais de répondre aux besoins de l'ensemble des compagnies aériennes que l'aéroport de Charleroi pourrait attirer. En effet, selon ce plan d'affaires, le nombre de passagers partants avec la compagnie Ryanair est censé croître seulement de 360 000 à 700 000 passagers d'ici 2015 (voir tableau présenté au considérant 536). Cette croissance est supposée se faire essentiellement en 2001-2003, soit avant l'ouverture du nouveau terminal, prévue alors en 2005. La Région et BSCA s'attendaient donc à ce que l'augmentation de trafic rendue possible par ces investissements soit captée par d'autres compagnies aériennes que Ryanair.
- (533) La Région et BSCA n'ont donc pas effectué les investissements dans la perspective d'accroître spécifiquement le nombre de passagers de Ryanair, mais afin de permettre la réalisation d'un potentiel de trafic important, non spécifiquement lié à une compagnie aérienne. La Commission en conclut que ces investissements ne peuvent pas être attribués spécifiquement à Ryanair. Dès lors, il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux aux contrats de 2001.

#### Coûts marginaux opérationnels escomptés

- (534) Les coûts marginaux opérationnels escomptés du fait des contrats de 2001 égalent les coûts opérationnels escomptés directement attribuables à Ryanair, auxquels la Commission a ajouté une part des coûts opérationnels indirects escomptés en proportion du nombre de passagers de Ryanair par rapport au nombre de passagers total. La Commission souligne que si dans cette hypothèse, la valeur actuelle nette des contrats de 2001 est positive, elle le serait a fortiori si les coûts marginaux opérationnels escomptés avaient été déterminés en effectuant une régression linéaire comme proposé dans l'étude soumise pour Ryanair par Oxera.

#### Recettes marginales escomptées

- (535) Contre l'avis de Ryanair, l'analyse de la Commission a exclu toute valeur résiduelle du contrat avec Ryanair, car l'effet de long terme de la publicité sur le trafic total à Charleroi est peu documenté et difficilement mesurable.

(536) Les résultats du calcul de la valeur actualisée nette sont présentés dans le tableau 21. Ils font apparaître une contribution incrémentale de Ryanair positive pour toutes les années considérées.

Tableau 21

**Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2001**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants pour Ryanair	360 000	600 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Nombre total de passagers partants	384 400	627 800	732 800	797 800	867 800	931 034	1 078 275	1 208 523	1 333 779	1 459 042	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Revenus par passager partant															
Taxe passagers	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxe d'embarquement	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Carburant	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]
Free shop	[3-4]	[3-4]	[3-4]	[3-4]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres commerces	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Horeca	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Parking	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Commission/vente	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coûts par passagers partants															
Contribution promotion	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Achats Free shop	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Environment fund															
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Sous-total	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]
«Contribution marketing»	1,21	1,23	1,7	0,55	0,23	0,23	0,23	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Revenu total par passager de Ryanair partant	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]
Coût total par passager de Ryanair partant	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Contribution incrémentale par passager de Ryanair	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]
Contribution incrémentale totale de Ryanair (en million d'EUR)	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]

- (537) Puisque la contribution incrémentale de Ryanair est positive toutes les années considérées, la valeur actuelle nette du contrat sera nécessairement positive, indépendamment du coût moyen pondéré du capital considéré.
- (538) A titre d'illustration, la Commission a néanmoins calculé la VAN en se basant sur un coût moyen situé entre 8,7 et 9 %. Le taux d'actualisation utilisé pour calculer la VAN des contrats est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Dans le cas présent, les recettes et charges liées au contrat avec Ryanair affectent les comptes de BSCA. La Commission a donc choisi d'utiliser comme taux d'actualisation le coût du capital de BSCA. Le calcul du coût moyen pondéré du capital pour BSCA est fondé sur les différentes hypothèses:
- un financement exclusif par fonds propres,
  - une prime de risque de 5,51 % <sup>(193)</sup>,
  - un beta de 0,69 <sup>(193)</sup>,
  - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 4,9 et 5,2 %,
  - un taux d'imposition de 40,2 %.
- (539) Ainsi, à titre illustratif, sur la base du taux moyen entre 8,7 et 9 %, soit 8,85 %, la Commission a conclu que la valeur actualisée nette était positive et qu'elle s'élevait à 19,5 millions d'EUR.

Tableau 22

**Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2001**

<i>(en millions d'EUR)</i>	
	Taux d'actualisation de 8,85 %
VAN	19,5

Cette valeur positive de la VAN, ainsi que les contributions positives pour toutes les années, montrent que l'on pouvait s'attendre à ce que les contrats de 2001 augmentent la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA.

- (540) Concernant l'engagement de la Région d'indemniser Ryanair pour les pertes que la compagnie viendrait à subir du fait d'une modification éventuelle du niveau des taxes aéroportuaires ou des horaires d'ouverture de l'aéroport durant les années 2001 à 2016, la Commission note que cette indemnisation ne peut excéder la perte encourue directement par Ryanair du fait du changement. Dès lors, dans l'hypothèse où la Région verserait une indemnité à Ryanair en application de cette disposition, Ryanair ne serait pas dans une situation plus favorable que celle dans laquelle il aurait été si la Région avait respecté son engagement. Cette disposition n'octroie donc pas d'avantage supplémentaire à Ryanair.
- (541) Par ailleurs, conformément au point 66 des lignes directrices aviation, ces accords s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, tout au moins à long terme. La stratégie de BSCA consistait à développer le trafic à l'aéroport de Charleroi afin notamment d'accroître ses recettes et ainsi de mieux couvrir ses coûts fixes et devenir profitable. À cette fin, BSCA a décidé de se spécialiser sur le créneau des vols court et moyen courrier de point à point, notamment sur les vols low cost. BSCA fondait cette stratégie sur les études confiées à des consultants externes à la fin des années 90. Selon certaines de ces études <sup>(194)</sup>, l'aéroport de Charleroi bénéficiait d'avantages comparatifs pour se développer sur ce segment, notamment ses faibles coûts. Ainsi, selon une «note d'orientation stratégique» de BSCA du 31 juillet 2001, BSCA avait pour objectif d'atteindre 2,5 à 3 millions de passagers <sup>(195)</sup> à l'horizon 2010, ce qui, selon la note, «ne semble pas utopique compte tenu de l'implantation de la base de Ryanair et de la croissance du transport aérien». Les accords de 2001 s'inscrivent donc dans le cadre de cette stratégie de croissance du trafic et des recettes.

<sup>(193)</sup> Voir note 156.

<sup>(194)</sup> IATA, Roland Berger international, étude commanditée par Grands Travaux de Marseille.

<sup>(195)</sup> Incluant les passagers au départ et à l'arrivée.

- (542) Le critère de l'opérateur privé en économie de marché étant respecté, les contrats de 2001 ne constituent pas une aide d'État.
- ii) Cadre commercial provisoire de 2004
- (543) Afin de déterminer si le cadre commercial de 2004 contribuait, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la VAN du cadre commercial 2004 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario alternatif à la décision d'adopter le cadre commercial de 2004 est l'absence de contrat avec Ryanair et donc de renoncer aux recettes et aux coûts incrémentaux liés au trafic avec Ryanair.
- (544) Le 22 janvier 2004, préalablement à la conclusion du cadre commercial provisoire de 2004, BSCA a actualisé son plan d'affaires. Selon la Belgique, le plan d'affaires du 22 janvier 2004 a été préparé dans la foulée de la décision de 2004 en vue de valider la nouvelle proposition devant être faite à Ryanair<sup>(196)</sup>. Mais d'une part ce plan d'affaires couvre non seulement les recettes perçues grâce au trafic généré par Ryanair, mais aussi les recettes celles perçues grâce au trafic généré par les autres compagnies aériennes. D'autre part, il identifie les recettes et coûts de BSCA seulement, alors qu'en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, il convient de considérer que l'entité qui a conclu le cadre commercial provisoire de 2004 avec Ryanair est l'entité Région-SOWAER-BSCA.
- (545) La Commission a donc reconstitué un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA comprenant uniquement les recettes et coûts des activités économiques liées au cadre commercial de 2004. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général de BSCA du 22 janvier 2004 et a appliqué la même méthodologie que celle utilisée pour les contrats de 2001 et décrite dans le considérant 525.
- (546) Afin de déterminer les coûts marginaux attribuables au cadre commercial provisoire de 2004, la Commission a notamment examiné si la Région, la SOWAER ou BSCA devaient s'attendre à faire certains investissements du fait du cadre commercial de 2004. Pour rappel, le cadre commercial de 2004 a été mis en place pour combler le vide juridique créé par l'annulation des contrats de 2001 suite à la décision de la Commission de 2004. En application de ce cadre commercial, l'ensemble formé par la Région-SOWAER-BSCA n'était pas amené à faire des investissements nouveaux. Les investissements de la convention SOWAER/BSCA de 2002 ainsi que les investissements de 2003 étaient déjà décidés et les travaux avaient débuté. En outre, ainsi qu'indiqué au considérant 533, le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/ BSCA de 2002 aurait probablement été adopté même en l'absence des contrats avec Ryanair. Il en va de même de la révision de 2003 du programme d'investissements, qui s'inscrivait dans la même logique de développement de l'aéroport avec si possible une clientèle — en termes de compagnies aériennes — diversifiée. La Commission en conclut qu'il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux au cadre commercial provisoire de 2004.
- (547) Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a déterminé que les flux de trésorerie pertinents pour analyser la profitabilité du cadre commercial de 2004 sont les suivants:

<sup>(196)</sup> Réponse de la Belgique transmise le 18 mars 2014 à la Commission (réponse à la question 10).

Tableau 23

## Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants de Ryanair	1 033 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941
Nombre total de passagers partants	1 099 944	1 292 535	1 295 174	1 346 381	1 397 587	1 448 794	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Revenus par passager partant												
Taxe passagers	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxe d'embarquement	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Carburant	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Concessions commerciales	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]
Total	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Coûts par passager partant												
Contribution promotion	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Sous-total	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Frais de lancement	0,34	0,18	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Revenu total par passager de Ryanair partant	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Coût total par passager de Ryanair partant	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Contribution incrémentale par passager de Ryanair	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]
Contribution incrémentale totale de Ryanair (en million d'EUR)	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]

- (548) Ces flux font apparaître une contribution incrémentale pour Ryanair positive pour toutes les années considérées. Ainsi, le cadre commercial a nécessairement une valeur actuelle nette positive et ce quelque soit le coût moyen pondéré du capital choisi.
- (549) Néanmoins, afin de calculer la VAN de la mesure de 2004 à titre illustratif, la Commission a déterminé le taux d'actualisation à utiliser. Ce taux est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Ainsi que précisé dans le considérant 538, la Commission a pris en considération le coût moyen pondéré du coût du capital de BSCA. Sur le fondement des hypothèses suivantes, la Commission a estimé que ce coût s'élevait à 9,7 %:
- un financement exclusif par fonds propres,
  - une prime de risque de 5,72 % <sup>(197)</sup>,
  - un beta de 0,95 <sup>(197)</sup>,
  - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 4,2 et 4,4 %.
- (550) Le tableau suivant présente les résultats du calcul de la valeur actualisée nette du cadre commercial de 2004, fondé sur un taux d'actualisation de 9,7 %.

Tableau 24

**Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2004**

<i>(en millions d'EUR)</i>	
	Taux d'actualisation de 9,7 %
VAN	53

Cette VAN positive confirme que l'on pouvait s'attendre à ce que le cadre commercial de 2004 augmente la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA.

- (551) Le point 66 des lignes directrices aviation prévoit que les accords doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, tout au moins à long terme. À cet égard, lors de sa réunion du 15 avril 2004, le Conseil d'administration de BSCA a pris connaissance des propositions faites à Ryanair et a mandaté «l'administrateur délégué pour que ce dernier procède à une validation du plan d'affaires de BSCA et mesure les éventuelles conséquences des propositions en question». «L'analyse globale doit également confirmer, à tout point de vue, que la pérennité et l'avenir de l'aéroport ne sont en aucun cas mis en péril et que BSCA dispose à long terme de marges de manœuvre suffisantes pour poursuivre son développement». Lors de sa réunion suivante, le 6 mai 2004, le «Conseil d'administration a constaté que les propositions récemment discutées à Dublin avec les représentants de Ryanair, pourront, compte tenu du développement prévisible de l'aéroport, assurer à Charleroi le maintien des opérations de la compagnie Ryanair aux conditions du plan d'affaires initial (...)» Le plan d'affaires initial s'inscrivant lui-même dans une stratégie à long terme de développement, la Commission en conclut que le cadre commercial de 2004 s'inscrivait dans la même stratégie.
- (552) Le critère de l'opérateur privé en économie de marché étant rempli, le cadre commercial de 2004 ne constitue pas une aide d'État.
- iii) Contrat de 2005
- (553) Afin de déterminer si le contrat de 2005 contribuait, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la VAN du contrat de 2005 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario alternatif est de ne plus avoir d'accord avec Ryanair après la fin de la validité, en mars 2006, de la lettre de BSCA à Ryanair du 24 juin 2004.

<sup>(197)</sup> Voir note 156.

- (554) Pour calculer la VAN, la Commission a reconstitué un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA comprenant uniquement les recettes et coûts des activités économiques liées au contrat de 2005. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général de BSCA du 24 janvier 2004, qui, selon la Belgique, est le plan d'affaires préparé dans la foulée de la décision de 2004 en vue de valider la nouvelle proposition devant être faite à Ryanair et qui a abouti à la proposition envoyée à Ryanair le 9 décembre 2005 <sup>(198)</sup>. La Commission a appliqué ensuite la même méthodologie que celle utilisée pour les contrats de 2001 et décrite dans le considérant 525.
- (555) Afin de déterminer les coûts marginaux attribuables au contrat de 2005, la Commission a notamment examiné si la Région, la SOWAER ou BSCA devaient s'attendre à faire certains investissements du fait du contrat de 2005. En application de ce contrat, l'ensemble formé par la Région-SOWAER-BSCA n'était pas amené à faire des investissements nouveaux. Les investissements de la convention SOWAER/ BSCA de 2002 ainsi que l'investissement de 2003 étaient déjà décidés et les travaux avaient débuté. En outre, ainsi qu'indiqué au considérant 533, le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/ BSCA de 2002 aurait probablement été adopté même en l'absence des contrats avec Ryanair. Il en va de même de la révision de 2003 du programme d'investissements, qui s'inscrivait dans la même logique de développement de l'aéroport avec si possible une clientèle — en termes de compagnies aériennes — diversifiée. La Commission en conclut qu'il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux au contrat de 2005.
- (556) Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a déterminé que les flux de trésorerie pertinents pour analyser la rentabilité de la mesure de 2005 sont les suivants:

---

<sup>(198)</sup> Voir note 198.

Tableau 25

## Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2005

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants de Ryanair	1 155 498	1 258 976	1 499 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999
Nombre total de passagers partants	1 226 732	1 381 415	1 644 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635
Revenus par passager partant										
Taxe passagers	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxe d'atterissage	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Concessions commerciales	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]
Handling	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
Carburant	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Charge d'accès à l'infrastructure	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]
Coûts par passager partant										
Contribution promotion	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Achats Free shop										
Fonds pour l'environnement										
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais de lancement	0,05									
Sous-total	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Coûts fixes par passager	[0-0,1]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Coûts totaux par passager partant	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Contribution incrémentale totale par passager partant de Ryanair avant investissements (euro)	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Contribution incrémentale totale de Ryanair avant investissements (en millions d'EUR)	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]

- (557) Ces flux font apparaître une contribution incrémentale pour Ryanair positive pour toutes les années considérées. Ainsi, le contrat de 2005 a nécessairement une valeur actuelle nette positive et ce quel que soit le coût moyen pondéré du capital choisi.
- (558) Néanmoins, afin de calculer la VAN de la mesure de 2005 à titre illustratif, la Commission a déterminé le taux d'actualisation à utiliser. Ce taux est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Ainsi que précisé dans le considérant 538, la Commission a pris en considération le coût moyen pondéré du coût du capital de BSCA. Sur le fondement des hypothèses suivantes, la Commission a estimé que ce coût s'élevait à 9,3 %:
- un financement exclusif par fonds propres,
  - une prime de risque de 5,74 % <sup>(199)</sup>,
  - un beta de 0,97 <sup>(199)</sup>,
  - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 3,5 et 3,9 %.
- (559) Le tableau suivant présente le résultat du calcul de la valeur actualisée du contrat de 2005, fondé sur un taux d'actualisation de 9,3 %.

Tableau 26

**Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2005***(en millions d'EUR)*

	Taux d'actualisation de 9,3 %
VAN	80,6

Cette VAN positive montre que l'on pouvait s'attendre à ce que le contrat de 2005 augmente la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA

- (560) En ce qui concerne la condition précisée par le point 66 des lignes directrices aviation selon lequel l'accord doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, une note en date du 8 décembre 2005, destinée à présenter au Conseil d'administration de BSCA la proposition commerciale de BSCA à Ryanair, précise que la proposition repose sur un plan d'affaires pour 2006-2015. Il est demandé au conseil d'administration de s'assurer que ce plan dégage une rentabilité acceptable et suffisante pour absorber les variances attendues dans le futur et liées aux estimations budgétaires (une note de bas de page indique que le plan d'affaires est préparé avec des estimations approximatives de coûts et de revenus). BSCA rappelle que les tarifs pratiqués pour l'assistance en escale («handling») «doivent permettre de couvrir les coûts et de dégager un marge bénéficiaire raisonnable». Plus loin dans la note, BSCA précise que les «coûts liés à l'assistance en escale et leur maîtrise représentent la clé de voûte de la proposition faite à Ryanair. Une partie significative de ces coûts est fixe ou semi-variable et le coût par passager est par conséquent lié au volume de passagers traités. Un nombre minimum de rotations est prévu dans la proposition commerciale (avec Ryanair) et un non-respect de ce minimum entraînerait très certainement une perte sur l'activité de handling dans le chef de BSCA. Des pénalités sont prévues pour y remédier». De ces éléments, la Commission conclut que même si la proposition commerciale de BSCA à Ryanair comportait certains risques aux yeux de BSCA—notamment le risque que la rentabilité soit insuffisante dans l'hypothèse où le trafic de Ryanair aurait été plus faible que prévu-, cette proposition était néanmoins fondée sur une stratégie de développement par laquelle BSCA comptait, grâce au trafic apporté par Ryanair, réduire ses coûts par passager et ainsi dégager une marge bénéficiaire suffisante.
- (561) Le critère de l'opérateur privé étant rempli, le contrat de 2005 ne constitue pas une aide d'État.

<sup>(199)</sup> Voir note 156.

## iv) Cession des parts de BSCA dans Promocy à Ryanair

- (562) Le 31 mars 2010, BSCA a cédé à Ryanair sa participation de 50 % dans Promocy. BSCA a vendu les actions à leur valeur comptable (soit 100 EUR par action) pour un montant total de 31 100 EUR. L'intégralité des risques et devoirs de BSCA en tant qu'actionnaire de Promocy a été transférée à Ryanair.
- (563) Au moment de cette cession, la trésorerie de Promocy s'élevait à 261 073 EUR (solde de l'actif, déduction faite du capital et de la réserve légale) <sup>(200)</sup>. BSCA a donc cédé ses parts dans Promocy à Ryanair pour un montant inférieur de 99 436 EUR à la moitié de la trésorerie de Promocy au moment de la cession.
- (564) Néanmoins, la Belgique souligne qu'au moment de la cession, il existait un litige fiscal. BSCA aurait dû en supporter la moitié s'il avait gardé ses parts dans Promocy. C'est pourquoi, selon la Belgique, BSCA a décidé de vendre ses parts à leur valeur comptable.
- (565) La Belgique a transmis un memo du 24 février 2010 du directeur financier de BSCA à l'attention du conseil d'administration de BSCA lui recommandant de valider la cession par BSCA de ses parts dans Promocy à leur valeur comptable. Ce mémo rappelait que Promocy n'avait plus d'activité depuis la conclusion en 2005 du nouveau contrat avec Ryanair. Suite à l'ouverture d'une information puis d'une procédure judiciaire relative au litige susmentionné, il avait été décidé de laisser Promocy dormante en l'état. Depuis lors, compte tenu du peu d'évolution de ce dossier judiciaire, BSCA et Ryanair avaient décidé de liquider Promocy. Selon le memo, BSCA a alors proposé à Ryanair de partager l'actif net, qui s'élevait alors à environ 350 000 EUR. Ryanair a indiqué préférer «vider» l'actif net au travers d'ultimes opérations marketing. Compte tenu de l'existence de la procédure judiciaire, BSCA s'est opposé à la reprise de ces opérations marketing. En vue de sortir de l'impasse, BSCA a proposé à Ryanair de lui céder ses parts à leur valeur comptable, soit 31 100 EUR, et ce sur la base d'une convention signée avec démission immédiate de BSCA en tant qu'administrateur de Promocy. Le memo indiquait que les réviseurs et le conseil juridique de BSCA avaient donné leur accord, «conscients qu'ils sont tout comme nous que ceci constitue sans doute la seule voie de sortie». L'auteur du memo recommandait au conseil d'administration de valider l'opération de cession, ce que ce dernier a fait à l'unanimité.
- (566) La Commission estime que la Belgique a apporté des éléments suffisants concernant l'existence du litige et son ampleur, en transmettant à la Commission les avis de rectification fiscale <sup>(201)</sup>.
- (567) Dès lors, la Commission estime que BSCA s'est comporté comme un opérateur en économie de marché en s'opposant à la reprise des opérations marketing et en proposant à Ryanair de lui céder ses parts à leur valeur comptable en vue de sortir de l'impasse. La mesure ne constitue donc pas une aide d'État.

## v) Avenant de 2010

- (568) Dans la section 6.2.1, la Commission a montré que lorsque l'avenant de 2010 a été conclu, les ressources de BSCA n'étaient pas des ressources publiques et qu'en outre, la décision de BSCA de conclure l'avenant de 2010 n'était pas à imputable à l'État.
- (569) Néanmoins, dans l'hypothèse où il serait considéré que cette conclusion de la Commission n'est pas fondée, que l'avenant de 2010 a bel et bien été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 était imputable à l'État, il conviendrait d'examiner si l'avenant de 2010 a octroyé un avantage à Ryanair.
- (570) Dans cette hypothèse, il serait pertinent de considérer que l'entité qui a octroyé la mesure est la Région/SOWAER/BSCA. Il conviendrait donc d'examiner si la Région/SOWAER/BSCA se sont comportés comme des opérateurs en économie de marché en concluant l'avenant de 2010.

<sup>(200)</sup> Voir note 76.

<sup>(201)</sup> Les avis de rectification fiscale ont été transmis à la Commission par la Belgique le 22 juillet 2014. Ils ont été reçus par Promocy ultérieurement à la cession. Ils concernent les exercices 2003, 2004, 2005 et 2006 et portent au total sur un montant d'environ 15 millions d'EUR.

(571) L'avenant de 2010 prévoit:

- une dérogation au niveau général de la redevance pour les personnes à mobilité réduite (ci-après «PMR»), aux termes de laquelle Ryanair paiera [10-30] centimes d'EUR par passager au titre de l'année allant du 1<sup>er</sup> février 2009 au 31 janvier 2010; de plus, les modalités d'indexation de la redevance PMR prévoient une réduction du tarif proportionnelle à l'augmentation du trafic engendré par Ryanair <sup>(202)</sup>,
- une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager à Ryanair sur la tarification de l'assistance en escale.

(572) Selon la Belgique, cet avenant est le résultat de la négociation conduite par BSCA et Ryanair à la suite de la réduction pour BSCA des coûts des services d'assistance en escale grâce à l'introduction par Ryanair de nouvelles procédures telles que le paiement des bagages en soute (qui a réduit considérablement le nombre de bagages à enregistrer) et l'enregistrement obligatoire des bagages par internet. Selon la Belgique, BSCA a décidé de partager avec Ryanair le bénéfice de cette réduction de coûts en contrepartie de l'engagement de Ryanair de baser quatre avions supplémentaires à Charleroi.

(573) La signature de l'avenant du 6 décembre 2010 fait suite aux circonstances suivantes:

- Ryanair a introduit de nouvelles procédures telles que l'enregistrement obligatoire par internet («web check-in») et le paiement des bagages en soute, réduisant ainsi le nombre de bagages à enregistrer et permettant à BSCA de faire des économies,
- en mai 2009, BSCA discute avec Ryanair d'une augmentation éventuelle du nombre d'avions et une réduction des charges de l'assistance en escale («handling») suite à l'introduction par Ryanair des nouvelles procédures,
- le 30 novembre 2009, Ryanair écrit à BSCA <sup>(203)</sup> pour lui proposer de conclure un accord sur une réduction des charges d'assistance en escale de [10-50] centimes d'EUR, correspondant à la moitié des économies réalisées par BSCA grâce à l'introduction par Ryanair des nouvelles procédures. Ryanair indique de plus qu'il ne veut rien payer pour les PMR. Ryanair confirme par ailleurs sa volonté d'expansion à Charleroi,
- le 2 décembre 2009, le président de BSCA écrit à Ryanair qu'avant d'examiner la possibilité de lui attribuer de nouveaux créneaux horaires, il va soumettre au Conseil d'administration de BSCA la demande de Ryanair d'une réduction des charges d'assistance en escale,
- selon la Belgique, il s'en est suivi un accord oral sur l'expansion et les réductions de coûts (la Belgique indique qu'il n'y a pas eu de contrat écrit à ce stade compte tenu de la nécessité de passer le dossier en Conseil d'administration et de la discussion toujours en cours sur les PMR),
- le 8 janvier 2010, le Directeur financier de BSCA transmet au Conseil d'administration de BSCA une note interne et des documents financiers afin de démontrer l'intérêt de l'accueil de quatre avions supplémentaires aux conditions convenues (c'est-à-dire une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager pour le handling). Ces documents sont constitués:
  - d'un compte de résultat prévisionnel montrant l'impact sur le résultat du fait que Ryanair base quatre avions supplémentaires à Charleroi,
  - d'une feuille de calcul permettant à BSCA de déterminer sa marge de négociation pour accorder un rabais supplémentaire à Ryanair sur les charges pour l'assistance en escale, tout en conservant une rentabilité suffisante sur l'assistance en escale et un accroissement de recettes sur les activités commerciales non-aéronautiques (Duty Free, Horeca, parkings, bus, etc.),
- le 24 février 2010, Ryanair accepte finalement de payer [10-30] centimes d'EUR par passager partant au titre de la redevance PMR, sous condition que cette somme soit réduite les années suivantes proportionnellement à la croissance du trafic de Ryanair à Charleroi,

<sup>(202)</sup> Voir note 74.

<sup>(203)</sup> Lettre de Ryanair à BSCA en date du 30 novembre 2009, communiquée par la Belgique le 22 juillet 2014.

- le 29 avril 2010, le projet d'avenant est discuté au Conseil d'administration de BSCA; le directeur général de BSCA indique que l'avenant est déjà en application (arrivée des quatre avions pour saison été 2010),
- le 6 décembre 2010, BSCA et Ryanair avalisent l'avenant de 2010, déjà en application.

1. Pour ce qui concerne la réduction de [10-50] centimes d'EUR sur les charges d'assistance en escale octroyée par BSCA

- (574) Premièrement, la Commission souligne que cette réduction ne représentait que la moitié des économies faites par BSCA grâce aux procédures introduites par Ryanair. La Commission relève également que Ryanair connaissait <sup>(204)</sup> l'ampleur de l'économie réalisée par BSCA, ce qui rendait la négociation plus difficile pour BSCA.
- (575) Deuxièmement, la Commission admet qu'il était d'autant plus difficile pour BSCA de refuser cette réduction que Ryanair envisageait de baser quatre avions supplémentaires à Charleroi. Or sachant que Ryanair représentait un trafic de 3 289 725 passagers en 2009 et en supposant que la moitié de ces passagers étaient des passagers partants, la réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager partant représentait un manque à gagner pour BSCA de [500 000-2 000 000] EUR, soit bien moins que l'augmentation de l'EBIT <sup>(205)</sup> de [3-7] millions pouvant être attendue des quatre avions supplémentaires d'après les calculs de BSCA <sup>(206)</sup>.

2. Pour ce qui concerne la réduction sur la redevance PMR de [10-30] centimes d'EUR accordée à Ryanair

- (576) La Belgique fait valoir que le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil <sup>(207)</sup> prévoit la possibilité (et non l'obligation) de prévoir une redevance PMR pour récupérer les coûts générés pour les aéroports <sup>(208)</sup>. Selon la Belgique, il était extrêmement difficile pour BSCA d'imposer cette redevance auprès des compagnies aériennes. BSCA a tenté d'obtenir de Ryanair une participation pour le coût d'organisation du service PMR, mais Ryanair a toujours refusé de payer la redevance envisagée par BSCA, car elle en contestait le montant pour un certain nombre de motifs <sup>(209)</sup>. Selon la Belgique, l'avenant de 2010 a permis d'aboutir à un accord avec Ryanair sur le paiement d'une redevance PMR moyennant certes d'un montant plus réduit que le tarif général, mais non nul.
- (577) La Commission constate que jusqu'en 2010, Ryanair ne payait pas de redevance PMR et que BSCA ne semblait pas en mesure d'imposer à Ryanair le paiement d'une telle redevance. Dès lors, un accord, même sur un montant réduit, améliorerait la rentabilité de BSCA.
- (578) La Commission note en outre qu'une réduction de [10-30] centimes d'EUR par passager partant représentait pour BSCA un manque à gagner d'environ [100 000-300 000] EUR <sup>(210)</sup>. Ajouté à la réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager partant sur les charges d'assistance en escale, le manque à gagner total pour BSCA s'élevait à environ [0,6-2,3] millions d'EUR, soit bien moins que l'augmentation de l'EBIT <sup>(211)</sup> de [3-7] millions pouvant être attendue des quatre avions supplémentaires d'après les calculs de BSCA <sup>(212)</sup>.

<sup>(204)</sup> Voir courrier de Ryanair du 30 novembre 2009.

<sup>(205)</sup> *Earnings before interest and taxes*.

<sup>(206)</sup> Voir compte de résultat prévisionnel transmis au Conseil d'administration de BSCA.

<sup>(207)</sup> Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

<sup>(208)</sup> L'article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1107/2006 énonce que «[l]'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer cette assistance, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport».

<sup>(209)</sup> Ces motifs sont au nombre de quatre:

- le nombre de PMR à bord est limité à 4 chez Ryanair (sur le fondement des autorisations délivrées par les autorités irlandaises en charge de la sécurité pour le type d'avion exploité), tandis que les autres compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi n'ont pas fixé de nombre maximum de PMR par vol,
- Ryanair impose l'obligation d'annoncer la présence d'un PMR à bord 48 heures à l'avance, à défaut, le service n'est pas assuré; les autres compagnies n'imposent aucune obligation de ce type, ce qui suppose la prise en charge par BSCA nonobstant le non-respect de l'annonce au préalable et entraîne des coûts supplémentaires pour BSCA,
- le respect de l'heure d'arrivée et de départ par Ryanair permet d'organiser ce service de manière plus efficace,
- la procédure claire et largement appliquée par Ryanair pour les PMR (priés d'arriver à l'aéroport au plus tard 1 heure et 40 minutes avant le départ du vol) permet d'optimiser ce service pour BSCA et, dès lors, de réduire les coûts par rapport aux autres compagnies aériennes.

<sup>(210)</sup> Sachant que Ryanair représentait un trafic de 3 289 725 en 2009 passagers et en supposant que la moitié de ces passagers étaient des passagers partants.

<sup>(211)</sup> Voir note 209.

<sup>(212)</sup> Voir note 210.

- (579) En ce qui concerne la condition précisée par le point 66 des lignes directrices selon lequel l'accord doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, l'avenant de 2010 apparaît comme un aménagement relativement limité de l'accord de 2005 — et non une refonte de cet accord — lui-même fondé sur une stratégie de développement par laquelle BSCA compte grâce au trafic apporté par Ryanair, accroître ses revenus aéronautiques et non aéronautiques, tout en réduisant ses coûts par passager, et ainsi dégager une marge bénéficiaire suffisante à plus ou moins longue échéance.
- (580) Dans l'hypothèse où il serait considéré que l'avenant de 2010 a été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 était imputable à l'État, alors il devrait être conclu que la Région/SOWAER/BSCA se sont comportés comme des opérateurs en économie de marché en concluant l'avenant de 2010 et que ce dernier ne constitue pas une aide d'État.

### 6.2.3. Conclusion sur l'existence d'aides d'État en faveur de Ryanair

- (581) La Commission conclut que:

- l'avenant de 2010 n'a pas été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 n'était pas imputable à l'État,
- i) les accords de 2001; ii) l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) l'avenant de 2005; et iv) la cession par BSCA de ses parts dans Promocy sont conformes au critère de l'opérateur en économie de marché.

Les mesures en faveur de Ryanair ne constituent donc pas des aides d'État.

## 6.3. Compatibilité avec le marché intérieur des aides en faveur de BSCA

- (582) Ainsi que conclu au considérant 487, les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003 constituent des aides d'État en faveur de BSCA. Ces aides viennent de ce qu'il résulte des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003 une redevance de concession trop basse au regard des infrastructures que met à sa disposition la Région-SOWAER, des services rendus et des subventions octroyées, et ce jusqu'à l'expiration de la concession sous-domaniale accordée à BSCA, c'est-à-dire en 2040. Ces aides permettent donc à BSCA de réduire ses coûts de fonctionnement, en l'occurrence la redevance de concession. Elles constituent dès lors des aides au fonctionnement, lesquelles ont été perçues à compter de 2002 et continueront à être perçues jusqu'en 2040 si des mesures correctrices ne sont pas adoptées pour modifier les modalités de calcul de la redevance de concession. Il convient d'ailleurs de rappeler, pour écarter la thèse selon laquelle ces aides pourraient constituer des aides à l'investissement, que c'est à la SOWAER, et non à BSCA, qu'il incombe de réaliser et de financer le programme d'investissement annexé à la convention SOWAER/BSCA et que la SOWAER possède les bâtiments et infrastructures dans lesquels ces investissements sont réalisés. Les aides identifiées par la Commission ne consistent donc pas à alléger les coûts d'investissement que BSCA devrait normalement supporter et ne constituent donc pas des aides à l'investissement, mais des aides au fonctionnement.
- (583) L'objet de la présente section est de déterminer si ces aides au fonctionnement en faveur de BSCA peuvent être compatibles avec le marché intérieur. Par ailleurs, comme il a été conclu au considérant 487, la Commission n'exclut pas que l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER en 2002 puisse également constituer une aide d'État en faveur de BSCA. S'agissant d'une augmentation de capital, si cette mesure constitue une aide, c'est également une aide au fonctionnement. Dans la suite, la Commission inclura cette augmentation de capital dans son analyse de compatibilité en partant de l'hypothèse qu'elle constitue une aide.

### 6.3.1. Compatibilité sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE

- (584) Selon la Belgique (voir section 5.1.2.2), la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire, à supposer que la Commission puisse estimer qu'elle constitue une aide, est en tout état de cause compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.
- (585) Dans le considérant 410, la Commission a exposé les raisons pour lesquelles elle estime que les services de nature économique pour lesquels la Région verse une subvention ne peuvent être qualifiés de services économiques d'intérêt général.

- (586) De surcroît, la Commission estime qu'il convient d'examiner la compatibilité de la mesure résultant des conventions de 2002 dans son ensemble (à savoir la redevance de concession inférieure à la redevance conforme au prix de marché, compte tenu des subventions versées par la Région à BSCA) et non uniquement la compatibilité de la subvention de la Région.
- (587) La Commission conclut que les mesures en faveur de BSCA ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, ou sur le fondement des décisions et encadrements fondés sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

### 6.3.2. *Compatibilité sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE*

- (588) Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur.
- (589) En application du point 172 des lignes directrices aviation entrées en vigueur le 4 avril 2014, la Commission «appliquera les principes énoncés dans les présentes lignes directrices dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014 et le début de la période transitoire».
- (590) Selon certaines parties, l'application des lignes directrices aviation à une aide octroyée avant l'entrée en vigueur desdites lignes directrices serait contraire aux principes généraux du droit [voir section 4.1.2, point b)].
- (591) À cet égard, la Commission souligne que dans son arrêt *Vizcaya* <sup>(213)</sup>, la Cour a observé:
- que l'application de nouvelles règles à une aide qui a été mise à exécution sans avoir été notifiée ne relève pas d'une situation acquise antérieurement mais d'une situation en cours,
  - que l'application efficace des règles de l'Union exige que la Commission puisse à tout moment adapter son appréciation aux besoins de cette politique, et
  - qu'un État membre n'ayant pas notifié un régime d'aides à la Commission ne saurait raisonnablement s'attendre à ce que ce régime soit apprécié au regard des règles applicables au moment de son adoption.

La Cour en conclut que dans l'affaire en question, la Commission n'a pas violé le principe de non-rétroactivité, ni celui de sécurité juridique, en appliquant de nouvelles règles afin d'apprécier la compatibilité d'une aide mise à exécution sans avoir été notifiée.

- (592) La Commission observe que comme dans l'affaire *Vizcaya*, les aides en faveur de BSCA ont été mises à exécution sans avoir été notifiées. Elle estime que l'application du point 172 des lignes directrices aviation aux mesures en question n'est pas contraire aux principes généraux du droit.
- (593) En application du point 137 des lignes directrices aviation, «les aides au fonctionnement octroyées avant le début de la période de transition (y compris les aides versées avant le 4 avril 2014) peuvent être déclarées compatibles pour la totalité des coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts pour autant que les conditions énoncées à la section 5.1.2 soient remplies, à l'exception des points 115, 119, 121, 122, 123, 126 à 130, 132, 133 et 134. Pour apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence».
- (594) Afin d'encourager l'évolution du secteur aéronautique, les lignes directrices aviation distinguent donc les aides octroyées avant le début de la période de transition (y compris les aides versées avant le 4 avril 2014) de celles octroyées ultérieurement.

<sup>(213)</sup> Arrêt de la Cour du 9 juin 2011 dans les affaires jointes C-465/09 P à C-470/09 P, *Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission*, non publié au Recueil.

(595) Les conditions énoncées à la section 5.1.2 des lignes directrices aviation sont les suivantes:

- contribution à un objectif d'intérêt commun clairement défini,
- nécessité de l'intervention de l'État,
- caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention,
- existence d'un effet d'incitation,
- proportionnalité du montant de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire),
- prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges.

(596) La Commission examinera donc si les aides octroyées à BSCA, à savoir les conventions de 2002, la décision d'investissement et l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER (en faisant l'hypothèse dans toute la suite, s'agissant de cette dernière mesure, que celle-ci constitue une aide d'État) remplissent chacune de ces conditions.

#### 6.3.2.1. Contribution à un objectif d'intérêt commun clairement défini

(597) Le point 113 des lignes directrices aviation cite les objectifs d'intérêt général suivants:

- a) l'amélioration de la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions grâce à la mise en place de points d'accès pour les vols intra-Union;
- b) la lutte contre la congestion du trafic aérien sur les principales plates-formes aéroportuaires de l'Union;
- c) le développement régional.»

(598) En l'occurrence, les aides ont été octroyées afin de favoriser le développement régional. En effet, les rapports fournis à l'appui des décisions du gouvernement justifient l'intérêt des investissements visant à développer l'aéroport par l'impact positif du développement de l'aéroport sur l'économie et l'emploi à Charleroi et dans sa région <sup>(214)</sup>. Face à la problématique de la reconversion de l'ancien bassin industriel de la région de Charleroi, le site aéroportuaire y est identifié comme un nouveau pôle de développement intégrant recherche et développement, secteurs de pointe et ouverture à l'économie européenne. La note du ministre au gouvernement précise: «Au travers de sa déclaration de politique régionale approuvée le 15 juillet 1999, le Parlement wallon reconnaît que les aéroports régionaux constituent des pôles de développement économiques et de création d'emploi importants pour la région wallonne qu'il convient d'envisager tant sous l'angle économique qu'environnemental ainsi que sous l'angle du transport. Les principaux objectifs sont:

- d'apporter un soutien particulier au développement d'activités économiques par préférence en synergie avec les activités aéroportuaires (...) pour que la mission publique de bâtisseur d'infrastructure soit relayée par l'initiative privée, génératrice d'emplois,
- d'œuvrer à une intégration stratégique des activités aéroportuaires dans les autres réseaux de transport de personnes et de marchandises,
- (...),
- d'intensifier la protection de l'environnement et la lutte contre les nuisances sonores.

(...) Il importe dès lors pour permettre à l'aéroport de jouer son rôle de levier économique régional de le doter d'une infrastructure complète dans le cadre d'un plan global de développement.»

(599) La note susmentionnée synthétise également le résultat de plusieurs études réalisées en vue d'orienter la politique de développement des aéroports wallons. L'étude réalisée par Tractebel fournit une évaluation des retombées économiques et des emplois générés pour des objectifs de 1 million et de 2 millions de passagers. Il en ressort qu'1 million de passagers génèrent 6 364 emplois et que 2 millions de passagers en génèrent 8 090.

<sup>(214)</sup> Voir par exemple la note au gouvernement wallon annexée à la décision du 8 novembre 2000, p. 9 et suivantes.

- (600) Dans l'hypothèse où l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER constituerait une aide, cette augmentation de capital avait pour objet de permettre à BSCA d'éviter une éventuelle faillite, de façon à ce que BSCA puisse poursuivre son activité et ainsi atteindre l'objectif d'intérêt général décrit dans le considérant précédent.
- (601) Sur le fondement des données à présent disponibles, La Commission constate que les aides ont effectivement facilité le développement de la région de Charleroi en permettant la transformation d'un aéroport modeste en un grand aéroport régional de près de 7 millions de passagers par an, engendrant une activité économique importante à l'intérieur et autour de l'aéroport. En termes d'emplois, selon une étude de la Banque nationale de Belgique fondée sur des données de 2009, l'aéroport de Charleroi a permis la création directe de 1 323 emplois équivalents temps plein et la création indirecte de 1 525 emplois équivalents temps plein.
- (602) La Commission considère que l'aide a contribué à un objectif d'intérêt général clairement défini, à savoir le développement économique de Charleroi et de sa région.
- (603) Il reste néanmoins à vérifier, en application du point 114 des lignes directrices aviation, que les aides ne favorisent pas la multiplication d'aéroports non rentables.
- (604) Dans le cas d'espèce, la Commission considère que les perspectives d'utilisation de l'aéroport, telles qu'établies par les études réalisées en 2000-2001 <sup>(215)</sup>, c'est-à-dire peu avant que les mesures aient été adoptées, étaient suffisantes pour justifier ces investissements. Il ressort en effet de ces études qu'une demande existait pour l'aéroport de Charleroi, notamment dans le segment du *low cost*, segment sur lequel l'aéroport de Bruxelles-National n'était alors pas actif. Le développement de l'aéroport de Charleroi et la rentabilité de son gestionnaire BSCA attestent a posteriori de l'existence de ces perspectives de développement. Ainsi BSCA avait à la fin 2013 un bénéfice courant avant impôt de 14,86 millions d'EUR, soit plus que le montant de l'aide d'État qu'il a reçue cette année-là (les montants d'aides sont indiqués dans le tableau 34).
- (605) Certes, ainsi qu'indiqué dans le considérant 484 et développé dans le considérant 626, la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi recoupe en grande partie la zone de chalandise de l'aéroport de Bruxelles-National. Comme démontré dans les considérants 627 à 641, les aides ont provoqué des distorsions de concurrence significatives en affectant la croissance du nombre de passagers de l'aéroport de Bruxelles-National sur le segment des vols de point-à-point court et moyen courrier. Or l'aéroport de Bruxelles-National dispose de capacités inutilisées (selon Brussels Airport Company, le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National, les capacités de Bruxelles-National s'élèvent à 28 millions de passagers).
- (606) Néanmoins, depuis l'octroi des aides à BSCA en 2002 et 2003, le trafic à l'aéroport de Bruxelles National est toujours demeuré supérieur à 14 millions de passagers, soit la moitié de sa capacité théorique. Depuis 2002 <sup>(216)</sup>, ce trafic est en croissance (sauf en 2009), même si cette croissance est modérée comparée à celle de l'aéroport de Charleroi.

Tableau 27

**Évolution du nombre de passagers à Bruxelles-National et Charleroi***(en millions)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruxelles-National	14,4	15,2	15,6	16,1	16,7	17,8	18,5	17	17,1	18,8	18,9	19,1
Charleroi	1,3	1,8	2,0	1,9	2,2	2,5	3,0	3,9	5,2	5,9	6,5	6,8

Sources: brusselsairport.be et charleroi-airport.com.

<sup>(215)</sup> Étude stratégique de Tractebel sur le développement de l'aéroport de Charleroi clôturée en avril 2000. Étude de Roland Berger sur le développement d'une stratégie aéroportuaire de la Wallonie de juillet 2000. Étude commandée par «Grands travaux de Marseille» sur le développement potentiel de l'aéroport de Charleroi.

<sup>(216)</sup> Suite à la faillite de Sabena à la fin de 2001, le trafic à Bruxelles-National est passé de 19,7 millions en 2001 à 14,4 millions en 2002.

L'EBIT <sup>(217)</sup> de BAC est positif au moins depuis 2006 [...].

- (607) La Commission constate donc que bien que les aides à BSCA aient affecté la croissance du trafic passagers à Bruxelles-National et, du fait de l'existence d'économies d'échelles, réduit la rentabilité de BAC, elles n'ont cependant pas conduit à une multiplication des aéroports non rentables. Ceci s'explique en particulier par la forte densité <sup>(218)</sup> et l'importante demande en services aériens <sup>(219)</sup> des zones de chalandise des aéroports de Charleroi et Bruxelles-National, qui permettent aux deux aéroports d'être rentables.

#### 6.3.2.2. Nécessité de l'intervention de l'État

- (608) Ainsi que le précisent les points 116 et 118 des lignes directrices aviation, «les aides d'État doivent cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure d'apporter lui-même. (...) Dans les conditions actuelles du marché, la nécessité d'un financement public des coûts d'exploitation variera, eu égard au niveau élevé des coûts fixes, selon la taille de l'aéroport. Elle sera en principe plus importante, proportionnellement, pour les aéroports plus petits». La Commission considère que les aéroports accueillant entre 1 et 3 millions de passagers par an «doivent généralement être à même de supporter la majeure partie de leurs coûts d'exploitation» et que les aéroports accueillant plus de 3 millions de passagers par an «sont généralement rentables au niveau de l'exploitation et doivent être à même de supporter leurs coûts d'exploitation».
- (609) La Commission note toutefois que le point 119 des lignes directrices aviation, selon lequel «[l]a Commission considère par conséquent que pour être admissible au bénéfice d'une aide au fonctionnement, un aéroport ne doit pas accueillir plus de 3 millions de passagers par an» <sup>(220)</sup>, n'est pas applicable aux aides octroyées avant le 4 avril 2014.
- (610) Au moment où les mesures ont été décidées en 2002 et 2003, le trafic à l'aéroport de Charleroi était compris entre 1 et 2 millions de passagers. Le plan d'affaires de BSCA de 2002 prévoyait que le trafic excéderait 3 millions de passagers en 2011.
- (611) Le plan d'affaires de BSCA de 2002 prévoyait que même avec l'aide, BSCA n'allait devenir rentable qu'en 2005 (BSCA est en fait devenue rentable en 2004). Ainsi, si la redevance de concession avait été égale à la redevance conforme à un prix de marché, la Région et la SOWAER auraient pu s'attendre à ce que BSCA accumule les pertes d'exploitation au moins au cours des premières années et soit en difficulté financière, ce qui aurait menacé le fonctionnement de l'aéroport de Charleroi et son développement, et par conséquent la poursuite de l'objectif de développement économique de l'aide. De même, en l'absence de l'augmentation de capital de 2002, BSCA aurait fait face à des difficultés financières de nature à compromettre le fonctionnement et le développement de l'aéroport de Charleroi. De plus, en l'absence d'aide, BSCA aurait dû exiger de Ryanair et des autres compagnies aériennes des redevances aéronautiques bien supérieures, afin d'assurer son propre équilibre financier. Dans cette hypothèse, il est possible que Ryanair, principal client de BSCA, aurait décidé de transférer sa base de Charleroi vers un autre aéroport, voire de réduire sensiblement son activité dans cet aéroport, ce qui également aurait compromis le développement de l'aéroport et les retombées qu'en attendait la Région en termes de développement économique.
- (612) Sur la base du plan d'affaires de 2002, la Commission estime que les aides de 2002 et 2003 étaient nécessaires.

<sup>(217)</sup> Voir note 209.

<sup>(218)</sup> Les zones de chalandise des deux aéroports incluent la Région de Bruxelles-capitale, qui compte 1,2 million d'habitants et dont la densité s'élève à 7 250 habitants au kilomètre carré. La densité de la Belgique (qui, certes, ne correspond pas exactement aux zones de chalandise des deux aéroports) est l'une des plus élevées au monde avec 364 habitants par kilomètre carré.

<sup>(219)</sup> Les zones de chalandise des deux aéroports incluent la Région de Bruxelles-capitale. Cette dernière est le siège d'institutions européennes, d'organisations internationales et d'entreprises multinationales, suscitant une forte demande en services aériens. De plus, le Produit Intérieur Brut par habitant en Belgique (qui, certes, ne correspond pas exactement aux zones de chalandise des deux aéroports), exprimé en standards de pouvoir d'achat, est supérieur de 20 % à la moyenne de l'Union européenne (source: Eurostat).

<sup>(220)</sup> Soit le trafic annuel effectif de passagers enregistré au cours des deux exercices précédant celui durant lequel l'aide est notifiée ou, en l'absence de notification, octroyée. Dans le cas d'un aéroport récemment créé assurant le transport de passagers, il conviendra de tenir compte du trafic de passagers annuel moyen escompté au cours des deux exercices suivant le démarrage de cette activité. Ces plafonds comptabilisent les allers simples; un passager qui effectue un vol vers l'aéroport et le vol retour, par exemple, serait comptabilisé deux fois. Ils s'appliquent aux liaisons individuelles. Si un aéroport fait partie d'un groupe d'aéroports, le nombre de passagers est établi sur la base de chaque aéroport individuel.

### 6.3.2.3. *Caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention*

- (613) Le point 120 des lignes directrices aviation prévoit que «les États membres doivent démontrer que l'aide est appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi ou résoudre les problèmes ciblés. Une aide ne sera pas jugée compatible avec le marché intérieur si d'autres instruments d'intervention ou d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre le même objectif».
- (614) Dans l'esprit des points 121 à 123 des lignes directrices aviation — et même si ces points ne s'appliquent pas formellement au cas présent —, on peut examiner s'il existerait un instrument d'intervention permettant d'atteindre le même objectif, qui encouragerait davantage la gestion efficace de l'aéroport. Les instruments fixant préalablement le montant de l'aide de façon à couvrir le déficit de financement prévisible sont des exemples d'instruments encourageant la gestion efficace d'un aéroport.
- (615) La redevance de concession payée par BSCA est définie ex ante et donc incite à BSCA à gérer l'aéroport de façon efficace. S'il est vrai qu'en revanche, la subvention versée par la Région pour des services est fonction des coûts encourus et non d'un montant forfaitaire défini ex ante, la part de cette subvention relative aux services de nature économique reste relativement faible. De même, l'augmentation de capital de 2002 est une intervention ponctuelle qui ne résulte donc pas d'un montant forfaitaire défini ex ante, mais elle représente un montant relativement limité par rapport aux montants d'aide résultant des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003. Dès lors, la Commission conclut que l'aide à BSCA préserve les incitations de BSCA de gérer l'aéroport de façon efficace et constitue un instrument d'intervention approprié.

### 6.3.2.4. *Existence d'un effet d'incitation*

- (616) Le point 124 des lignes directrices aviation précise que «les aides au fonctionnement ont un effet d'incitation s'il est probable qu'en leur absence, et compte tenu de la présence possible d'une aide à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit».
- (617) Les aides à BSCA ont permis une modernisation de l'aéroport de Charleroi et une augmentation de sa capacité, tout en maintenant les coûts de fonctionnement de BSCA à un niveau lui permettant d'offrir et de maintenir des conditions attractives au bénéfice des compagnies aériennes utilisatrices, notamment Ryanair, sans rencontrer des difficultés financières majeures. En effet, ainsi qu'indiqué dans le considérant 611, en l'absence d'aides, BSCA aurait dû exiger de Ryanair et des autres compagnies aériennes des redevances aéronautiques bien supérieures. Dans cette hypothèse, il est possible que Ryanair, principal client de BSCA, aurait décidé de déménager sa base de Charleroi vers un autre aéroport, voire de réduire sensiblement son activité dans cet aéroport.
- (618) La Commission en conclut qu'en l'absence d'aide, le niveau d'activité économique de l'aéroport de Charleroi aurait probablement été sensiblement réduit. La Commission estime donc que l'aide a eu un effet incitatif.

### 6.3.2.5. *Proportionnalité du montant de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)*

- (619) Le point 125 des lignes directrices aviation précise que «[p]our être proportionnées, les aides au fonctionnement consenties aux aéroports doivent être limitées au minimum nécessaire pour que l'activité visée puisse être mise en œuvre».
- (620) Pour déterminer si les aides sont proportionnées, il convient d'examiner si le plan d'affaires de BSCA (intégrant les aides) permettait à BSCA d'escompter un bénéfice ne dépassant pas un bénéfice raisonnable.
- (621) Le plan d'affaires de BSCA de 2002 fait apparaître un retour sur fonds propres anticipé sur la période 2002-2015 de 8,3 % et un retour sur capital investi de 9,6 %. Etant donné qu'afin d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, la Commission a estimé qu'un taux de retour sur fonds propres de 9 % pouvait être attendu en 2002 <sup>(221)</sup>, la Commission conclut que le bénéfice prévu ex ante n'excédait pas un niveau raisonnable. Dans la mesure où l'aide a été conçue de façon à assurer à BSCA une couverture de ces coûts et un bénéfice n'excédant pas un niveau raisonnable, les aides de 2002 et 2003 peuvent être considérées comme proportionnées.

<sup>(221)</sup> Plus précisément, un taux d'actualisation de 9 % a été utilisé (voir considérant 437); ce dernier reposait sur un coût moyen pondéré du capital de 9 %, qui lui-même reposait sur un taux de retour sur fonds propres de 9 %, la SOWAER n'ayant pas de dettes.

## 6.3.2.6. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

- (622) Le point 137 des lignes directrices aviation souligne l'importance de l'appréciation des effets de l'aide en termes de distorsions de concurrence pour les aides octroyées avant le 4 avril 2014. Il précise en effet que «[p]our apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence».
- (623) Par ailleurs, le point 131 des lignes directrices aviation précise que «[p]our apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence et des effets sur les échanges. Lorsqu'un aéroport est situé dans la même zone d'attraction qu'un autre aéroport disposant de capacités inutilisées, le plan d'exploitation doit indiquer, sur la base de prévisions valables du trafic de passagers et de fret, l'incidence probable sur le trafic de l'autre aéroport situé dans cette zone d'attraction».
- a) Identification de la zone de chalandise et des aéroports concurrents
- (624) Selon la Belgique, la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi se situe à deux heures de route et comprend 15 millions de personnes susceptibles d'être clientes de compagnies *low cost*. Cette zone comprend la Belgique, le nord de la France, le sud des Pays bas, le nord du Luxembourg et l'extrême ouest de l'Allemagne.
- (625) A proximité de Charleroi se trouvent plusieurs aéroports dont les zones de chalandise recoupent celle de Charleroi: Liège (à 49 minutes par la route et 78 kilomètres de distance) — il convient néanmoins de préciser que l'aéroport de Liège est spécialisé sur le fret —, Lille (1 heure et 12 minutes, 121 kilomètres) et surtout Bruxelles-National [46 minutes, 69 kilomètres <sup>(222)</sup>] <sup>(223)</sup>.
- (626) La zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi recoupe en grande partie la zone de chalandise de l'aéroport de Bruxelles-National. La zone de recoupement inclut notamment la Région de Bruxelles-capitale, zone la plus densément peuplée de la zone de recoupement avec 1,2 million d'habitants. Même si l'aéroport de Charleroi est plus éloigné de Bruxelles que l'aéroport de Bruxelles-National, le temps de parcours du centre de Bruxelles vers Charleroi par la route n'est supérieur que d'environ 30 minutes au temps de parcours vers Bruxelles-National.

Tableau 28

**Distances et temps de parcours entre le centre de Bruxelles et les aéroports de Charleroi et Bruxelles-National**

Du centre de Bruxelles à...	Charleroi	Bruxelles-National
Distance	46 kilomètres	12 kilomètres
Voiture	45 minutes	16 minutes
Bus	45 minutes	18 minutes
Train	50 minutes (via Charleroi Sud)	17 minutes

Source: décision de la Commission relative à Ryanair/Aer Lingus du 27 février 2013.

<sup>(222)</sup> Par comparaison, la distance entre l'aéroport de Frankfurt Hahn et l'aéroport principal de Francfort est de 120 kilomètres.

<sup>(223)</sup> Temps et distances indiqués par le site <https://maps.google.com>

## b) Analyse des distorsions de concurrence engendrées par l'aide

(627) Les distorsions de concurrence induites par l'aide peuvent se produire du fait que:

- BSCA attire à Charleroi des compagnies aériennes que cet aéroport n'aurait pas été en mesure d'attirer sans l'aide et qui auraient été susceptibles d'allouer leurs ressources (avions, équipages) à d'autres aéroports, en particulier les plus proches tels que Bruxelles-National,
- l'aide est susceptible d'influencer le comportement de certains passagers, ceux qui compte tenu de leurs impératifs d'origine et de destination, sont en mesure de choisir entre un service ayant pour origine ou destination Charleroi et un service ayant pour origine ou destination Bruxelles-National. En effet, ces passagers sont susceptibles d'être attirés par les tarifs bas offerts par les compagnies aériennes opérant à Charleroi (tarifs qui auraient été susceptibles d'être plus élevés en l'absence d'aide à BSCA) au détriment des compagnies opérant à Bruxelles-National.

## i) Examen de la substituabilité des offres de services des aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National

(628) Selon la Belgique, pour ce qui concerne l'absence ou l'évitement d'effet négatif indu sur la concurrence, la Commission doit se replacer au moment de la date d'octroi du financement public afin d'évaluer si cette condition est remplie. Toujours selon la Belgique, le développement de l'aéroport de Charleroi découle de la création d'un nouveau marché sur un segment particulier qui n'était pas ou était très peu développé à l'aéroport de Bruxelles-National au moment de l'octroi de l'aide, à savoir le low cost. De plus, deux études réalisées par des experts indépendants, Roland Berger International Management Consultant et GTM, avaient établi la saturation proche de l'aéroport de Bruxelles-National et l'absence de chevauchement en termes de clientèle entre les deux aéroports. Les compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles n'avaient à l'époque aucun intérêt pour l'aéroport de Charleroi tandis que Ryanair, le principal usager de l'aéroport de Charleroi, n'avait à cette époque-là aucune stratégie d'installation dans des aéroports principaux. En 2000, l'aéroport de Charleroi souffrait d'un déficit d'image important comme l'attestaient les études de GTM et de Roland Berger International Management Consultant. L'infrastructure était exiguë, limitée et peu fréquentée. L'aéroport n'offrait qu'une liaison régulière et quelques vols charters en été. Par conséquent, selon la Belgique, il ne pouvait être considéré à l'époque, que l'aéroport de Charleroi était à même de faire concurrence à l'aéroport de Bruxelles-National. Enfin, l'aéroport de Bruxelles-National était privilégié en termes d'infrastructures (plusieurs terminaux, plusieurs pistes, etc.) et d'accessibilité grâce à sa localisation proche de la capitale et à la liaison ferroviaire dont l'aéroport de Charleroi est dépourvu.

(629) En ce qui concerne ces commentaires de la Belgique, la Commission fait les observations suivantes:

- même à supposer qu'aux fins de l'analyse de compatibilité, l'examen des effets de l'aide en termes de distorsion de la concurrence doit considérer le moment où l'aide a été octroyée, il conviendrait néanmoins de considérer les effets de l'aide à court et long termes, tels qu'ils pouvaient être prévus au moment où l'aide a été octroyée. Au moment de l'octroi de l'aide, il pouvait être prévu que l'aide allait permettre à BSCA d'offrir des tarifs très avantageux pour les services qu'il serait en mesure d'offrir notamment grâce aux investissements réalisés par la SOWAER, ces investissements ayant pour effet d'accroître considérablement la capacité de l'aéroport de Charleroi. À cet égard, il peut être rappelé que le plan d'affaires de 2002 prévoyait une forte augmentation du trafic à l'aéroport de Charleroi, ce trafic devant passer de 1,2 million de passagers en 2002 à près de 3 millions de passagers en 2010. Il était donc clair au moment de l'octroi des aides à BSCA que les aides permettraient à BSCA de se développer fortement et qu'il ne pouvait être exclu que ce développement se fasse partiellement au détriment d'aéroports concurrents, notamment de Bruxelles-National,
- la Belgique indique qu'au moment où les études de Roland Berger International Management Consultant et GTM ont été réalisées, l'aéroport de Bruxelles-National était proche de la saturation. La Commission constate néanmoins qu'au moment où les mesures ont été octroyées, c'est-à-dire en avril 2002 et en avril 2003, la compagnie aérienne Sabena était tombée en faillite et le trafic à Bruxelles National était déjà largement affecté par cette faillite, chutant de 19,7 millions de passagers en 2001 à 14,4 millions de passagers en 2002. Au moment de l'octroi des mesures, l'aéroport de Bruxelles-National n'était donc pas proche de la saturation.

- (630) Pour ce qui concerne la question de la substituabilité des offres de services des aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National, la Commission reconnaît que les deux aéroports ne sont pas parfaitement substituables:
- du fait du relatif éloignement de Charleroi par rapport au cœur de l'agglomération bruxelloise et de son profil «low cost» (tant par son infrastructure que par les compagnies aériennes qui l'utilisent et les services qu'il offre), l'aéroport de Charleroi ne constitue pas une alternative à celui de Bruxelles-National pour certaines catégories de passagers (notamment les voyageurs d'affaires les plus sensibles au facteur temps),
  - l'aéroport de Charleroi présente un profil d'aéroport «point à point» réservé aux vols court courrier, qui ne lui permet pas d'être une alternative valable à Bruxelles-National pour les compagnies aériennes telles que Brussels Airlines qui exploitent des vols long courrier et/ou s'appuient sur un modèle «hub-and-spoke», consistant à alimenter un réseau long courrier au départ d'un aéroport «hub» par des passagers en transit amenés vers le hub via un réseau court et moyen courrier,
  - l'aéroport de Bruxelles-National est peu susceptible de constituer une alternative crédible à l'aéroport de Charleroi pour certaines catégories de passagers très sensibles au prix.
- (631) Il n'en demeure pas moins que les offres se recouvrent partiellement. S'il est vrai que ce recouvrement était moindre au moment où l'aide a été octroyée, il existait néanmoins déjà. De plus, il pouvait être prévu que du fait de l'aide, les offres des deux aéroports seraient davantage en concurrence. Ainsi, l'aéroport de Charleroi offre des vols susceptibles d'intéresser une partie de la clientèle de l'aéroport de Bruxelles-National utilisant des vols court et moyen courrier. Les données suivantes montrent l'évolution du nombre de liaisons exploitées au départ de l'aéroport Charleroi et parmi elles, celles pour lesquelles une liaison au départ de l'aéroport de Bruxelles-National était offerte vers la même destination.

Tableau 29

**Liaisons au départ de l'aéroport de Charleroi et parmi elles, celles pour lesquelles la même destination est desservie au départ de l'aéroport de Bruxelles-National**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de liaisons au départ de l'aéroport de Charleroi	7	9	11	17	14	26	33	52	67	84	91	97	102
dont liaisons pour lesquelles la même destination est desservie au départ de l'aéroport de Bruxelles-National	5	5	7	9	9	16	21	32	38	53	60	63	63

Source: annexe 11 de la lettre de la Belgique transmise le 7 février 2014.

- (632) Les liaisons offertes de façon équivalente à l'aéroport de Charleroi et l'aéroport de Bruxelles-National ont donc fortement augmenté (passant de 5 en 2002 à 63 en 2013), engendrant ainsi une forte pression concurrentielle sur l'aéroport de Bruxelles-National.
- ii) Examen des effets de l'aide
- (633) Selon le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National (ci-après «BAC»), compte tenu de ce recoupement important entre les liaisons opérées au départ de l'aéroport de Charleroi et les destinations opérées au départ de l'aéroport de Bruxelles-National, l'effet de l'aide, qui permet à BSCA d'offrir aux compagnies aériennes des tarifs particulièrement attractifs, serait très important sur l'aéroport de Bruxelles-National. La distorsion de concurrence serait particulièrement forte sur les vols courts, car la redevance a un impact relatif plus important sur le prix des vols courts que sur celui des vols longs.

(634) Le tableau 30 montre l'évolution du nombre de passagers au départ et à l'arrivée sur les vols courts à Charleroi et Bruxelles-National (Bruxelles-National et Charleroi n'étant pas en concurrence sur les vols long-courrier puisque ces derniers ne sont pas proposés à Charleroi).

Tableau 30

**Évolution du nombre de passagers sur les vols «court-courrier» au départ et à l'arrivée à Bruxelles-National (BRU) et Charleroi (CRL)**

	BRU		CRL		BRU+CRL	
	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)
2004	11,8		2,0		13,8	
2005	12,2	4	1,9	- 5	14,1	2
2006	12,5	3	2,2	16	14,7	4
2007	13,4	8	2,4	9	15,8	7
2008	13,2	- 1	2,9	21	16,1	2
2009	11,7	- 11	3,9	35	15,6	- 3
2010	11,3	- 3	5,2	33	16,5	6
2011	12,2	7	5,9	14	18,1	9
2012	12,1	- 1	6,5	10	18,6	3
2013	12,4	3	6,8	4	19,2	3

Source: observations de BAC — 8 mai 2014.

(635) Le tableau figurant au considérant 634 montre qu'alors qu'en 2004 le trafic à Charleroi ne représentait que 17 % du trafic de Bruxelles-National sur le segment du court-courrier, il en représentait en 2013 près de 55 %. La croissance de l'aéroport de Charleroi a été particulièrement forte dans les années 2008 à 2010, alors que dans le même temps le trafic sur les vols court-courrier décroissait à Bruxelles-National. Cet important développement de l'aéroport de Charleroi dans les années 2008 à 2010 s'explique en partie par l'ouverture du nouveau terminal en 2008, financé par la SOWAER et pour lequel il a été établi dans la présente décision que BSCA ne payait pas un prix de marché.

(636) Selon BAC, cette situation conduit à un manque à gagner qui s'élève à 2,5 millions de passagers, soit à une perte annuelle de 50 millions d'EUR. BAC évalue que sur les 4 millions de passagers additionnels à Charleroi en 2011 par rapport à 2005, il est probable que 1,5 million seulement soient de nouveaux clients, tandis que les 2,5 millions restants sont des passagers qui en d'autres circonstances seraient venus ou restés à Bruxelles-National.

## iii) Conclusion

(637) La Commission constate que:

- les aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National sont en concurrence pour certains vols de point-point court et moyen-courrier et pour certains usagers,
- l'aéroport de Bruxelles-National n'est pas congestionné,
- l'aide a permis à BSCA d'offrir aux compagnies aériennes des tarifs particulièrement attractifs pour ses services aéroportuaires. La Commission estime que sans l'aide, BSCA n'aurait sans doute pas été en mesure d'obtenir que Ryanair base un nombre important de vols à l'aéroport de Charleroi. Le développement de l'aéroport de Charleroi a été d'autant plus fort que la Région a décidé d'investir de façon importante dans l'aéroport et ainsi d'accroître sa capacité: l'aéroport est ainsi passé d'une capacité théorique d'1 million de passagers avant les investissements réalisés en application des mesures de 2002 et 2003 à une capacité théorique de 3 millions de passagers après les investissements (notons que la capacité réelle est en fait supérieure, comme l'attestent les chiffres relatifs au trafic à l'aéroport de Charleroi, un dépassement de la capacité nominale d'un terminal étant en général possible en y dégradant le niveau de confort des passagers et/ou en procédant à quelques aménagements n'entraînant pas d'investissements massifs).

(638) La Commission en conclut que les aides ont engendré des distorsions de concurrence importantes nuisant aux aéroports en concurrence avec l'aéroport de Charleroi, en premier lieu, l'aéroport de Bruxelles-National. S'agissant de l'augmentation de capital de 2002, dans l'hypothèse où elle constitue une aide, elle a contribué à ces distorsions dans la mesure où elle a évité des difficultés financières à BSCA et lui a permis de conduire le développement de l'aéroport de Charleroi. Cette contribution aux distorsions de concurrence est toutefois modeste, dans la mesure où il s'agit d'une intervention ponctuelle, de montant limité par rapport aux montants d'aide résultant des autres mesures faisant l'objet du présent examen, et qui de plus est intervenue au début de la phase de développement de l'aéroport, alors que le trafic de celui-ci était encore assez modeste par rapport à celui de l'aéroport de Bruxelles-National.

(639) La Commission constate que le trafic à l'aéroport de Charleroi a plus que quintuplé depuis l'octroi des aides <sup>(224)</sup> (cette croissance est bien supérieure à la croissance moyenne des aéroports), alors que le trafic à l'aéroport de Bruxelles-National sur le segment des vols de point-point court et moyen-courrier a stagné depuis 2004. Ceci confirme a posteriori qu'une partie de la croissance de l'aéroport de Charleroi a été faite au détriment de la croissance de celui de Bruxelles-National. La Commission observe également que l'impact concurrentiel de l'aéroport de Charleroi a été particulièrement fort à partir de 2008 grâce à l'augmentation de sa capacité permise notamment par les investissements réalisés par la SOWAER.

(640) La Commission constate également que depuis le début de 2014, l'aéroport de Bruxelles-National accueille Ryanair et se développe sur le segment du low cost. Elle accueillait déjà Vueling. La concurrence entre les deux aéroports risque donc encore de s'accroître à l'avenir, puisque les deux aéroports sont susceptibles d'attirer les mêmes compagnies aériennes et les mêmes segments de clientèle.

(641) Sur le fondement de ces éléments, la Commission conclut que les aides ont provoqué des distorsions de concurrence significatives en allégeant les coûts de fonctionnement de BSCA au moyen de redevances de concession anormalement basses. Ces distorsions étaient certes limitées dans les premières années qui ont suivi l'octroi des mesures en question, c'est-à-dire en 2002 et 2003, les investissements n'ayant pas encore été totalement réalisés et l'aéroport de Charleroi enregistrant un trafic encore limité, mais elles se sont accrues par la suite et sont aujourd'hui très significatives.

*6.3.2.7. Conclusion sur la compatibilité des aides en faveur de BSCA sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE*

(642) La Commission conclut que les aides en faveur de BSCA ont contribué au développement économique régional, mais qu'elles ont eu des effets importants et croissants sur les aéroports concurrents de l'aéroport de Charleroi, et notamment sur l'aéroport de Bruxelles-National.

<sup>(224)</sup> Tableau 4 — Statistiques annuelles de trafic à l'aéroport de Charleroi.

- (643) La Commission note que si les aides avaient été octroyées après l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation, soit après le 4 avril 2014, ces aides ne pourraient pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. En effet, le point 119 des lignes directrices aviation prévoit que «pour être admissible au bénéfice d'une aide au fonctionnement, un aéroport ne doit pas accueillir plus de 3 millions de passagers par an».
- (644) Ces aides ont été octroyées avant le 4 avril 2014 et le point 119 des lignes directrices aviation n'est pas applicable. Néanmoins, selon les lignes directrices aviation, la Commission doit analyser les aides au fonctionnement illégales accordées aux aéroports en tenant compte des distorsions de concurrence induites par ces aides <sup>(225)</sup>. Selon la Commission, cette exigence implique de se prononcer sur les aides en question à la lumière, d'une part, de leurs effets positifs en vue de l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent et, d'autre part, de leurs effets négatifs sur la concurrence et les échanges. Dans le cas présent, il a été établi que les aides avaient eu un effet positif important sur le développement économique de Charleroi et de sa région, qui peut être reconnu comme un objectif d'intérêt général justifiant une aide au fonctionnement, tout en ayant produit des effets négatifs devenus significatifs, qui se sont accrus au cours du temps et sont devenus très importants.
- (645) En l'occurrence, étant donné que les effets négatifs des aides, initialement limités, se sont accrus de manière continue au cours du temps pour atteindre une ampleur trop importante, la Commission estime que la Région-SOWAER aurait dû, à partir d'une certaine date, exiger que BSCA paie une redevance de concession conforme au niveau qui aurait été déterminé lors de l'octroi des mesures en cause, en 2002 et 2003, si la Région-SOWAER s'était comportée vis-à-vis de BSCA comme un opérateur en économie de marché mettant ses infrastructures à disposition dans une perspective de rentabilité. BSCA aurait ainsi bénéficié d'une aide au fonctionnement sous forme de redevance de concession trop faible jusqu'à la date en question, à titre transitoire, et non au-delà.
- (646) La Commission estime qu'afin de ramener les effets négatifs des aides sur la concurrence et les échanges à un niveau acceptable, afin que les aides soient compatibles avec le marché intérieur, il est nécessaire de mettre cette approche en œuvre a posteriori, sous forme: i) d'une récupération auprès de BSCA des montants d'aide perçus à compter de la date en question; et ii) d'un ajustement des modalités de calcul de la redevance de concession pour la période postérieure à l'adoption de la présente décision et s'étendant jusqu'à l'expiration de la concession dont bénéficie BSCA, de telle sorte qu'au cours de cette période, BSCA paie à la Région/SOWAER une redevance de concession conforme au niveau qui aurait été déterminé lors de l'octroi des mesures en cause, en 2002 et 2003, si la Région-SOWAER s'était comportée vis-à-vis de BSCA comme un opérateur en économie de marché.
- (647) La date en question résultant d'une mise en balance d'effets positifs sur le développement économique local et d'effets négatifs sur la concurrence, elle ne peut résulter exclusivement de l'application d'une méthode d'analyse économique, mais suppose nécessairement l'usage par la Commission de l'importante marge d'appréciation dont elle dispose en matière de compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur.
- (648) A cet égard, la Commission note que l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation, le 4 avril 2014, constitue une évolution importante en matière de soutien public aux aéroports puisque selon les lignes directrices aviation, à compter de cette date, les États membres ne peuvent plus octroyer de nouvelles aides au fonctionnement aux aéroports de plus de 3 millions de passagers. L'objectif de cette disposition est manifestement de limiter, à compter du 4 avril 2014, les effets négatifs des aides au fonctionnement octroyées aux aéroports. La Commission estime que cette date constitue également une référence appropriée dans la présente affaire, et qu'elle peut être considérée comme le moment à partir duquel BSCA aurait dû cesser de payer une redevance de concession trop faible en application des mesures de 2002 et 2003. S'agissant de l'augmentation de capital de 2002, au vu des considérations exposées au considérant 638 et du fait que cette mesure a été octroyée avant le 4 avril 2014, la Commission estime que dans l'hypothèse où cette mesure constitue une aide d'État, cette aide est compatible avec le marché intérieur.
- (649) En conclusion, la Commission estime que:
- les mesures mises à exécution par la Belgique en faveur de BSCA au titre des conventions de 2002 et de la décision d'investissements de 2003 constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE jusqu'au 3 avril 2014 et des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur à partir du 4 avril 2014,

<sup>(225)</sup> Voir points 131 et 137 des lignes directrices aviation.

- à supposer qu'elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, l'augmentation de capital de BSCA souscrite le 3 décembre 2002 par la SOWAER est une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

#### 6.4. Applicabilité du délai de prescription aux aides en faveur de BSCA

- (650) L'article 15 du règlement de procédure prévoit que la récupération d'aides d'État est soumise à un délai de prescription de dix ans. Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire
- (651) Selon la Belgique, la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services de BSCA liés à l'activité aéroportuaire bénéficie de la prescription prévue par l'article 15 du règlement de procédure. En effet, cette subvention aurait selon la Belgique été octroyée le 9 juillet 1991, date de la conclusion de la convention Région/BSCA et du cahier des charges y annexé. Selon la Belgique, depuis cette date, nonobstant l'adoption de dispositions diverses dénuées d'impact sur le principe de la compensation obligatoire par la région de ces coûts, le paiement de cette subvention incombe à la Région. Seuls quelques services non économiques visés par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 ne seraient pas visés par cette prescription.
- (652) Tout d'abord, la Commission rappelle qu'ainsi qu'exposé au considérant 415, la Commission estime qu'elle doit examiner la subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire en conjonction avec les autres éléments de l'économie de la concession (mise à disposition des infrastructures et redevance de concession).
- (653) A supposer même que la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire puisse être examinée indépendamment de la convention SOWAER/BSCA, la Commission réfute néanmoins l'analyse selon laquelle la mesure octroyant cette subvention n'aurait fait l'objet d'aucune modification substantielle. Au contraire, la Commission estime que chacun des trois amendements suivants a substantiellement modifié la mesure.

##### 6.4.1. L'avenant n° 3 du 29 mars 2002

- (654) La Commission observe qu'en application de l'article 25 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA du 9 juillet 1991, ce n'était que pour une durée transitoire que la Région prenait en charge le coût des services incendie et entretien.
- (655) Cette durée transitoire a été prorogée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000 en application de l'avenant n° 2 au cahier des charges annexé à la convention.
- (656) Au titre des années 2000 et 2001, des subventions pour les frais «incendie et entretien» ont été versées par la Région wallonne à BSCA sur des fondements juridiques distincts de la convention Région/BSCA <sup>(226)</sup>, les actes en question n'engageant pas la Région vis-à-vis de BSCA au-delà des années 2000 et 2001.
- (657) Pour ce qui concerne l'année 2002, la Belgique fait valoir que bien qu'il ait toujours été prévu par la Région de poursuivre l'octroi d'une compensation pour ces coûts, la création de la SOWAER et la mise en place d'un nouveau cadre juridique ont entraîné un retard dans la formalisation de la prolongation de cette compensation. Selon la Belgique, le maintien de cette prise en charge fut confirmé par un courrier du 5 juillet 2001 adressé par BSCA à l'administration wallonne des transports et équipements détaillant les grandes lignes du budget 2002 de BSCA consacrées aux coûts liés à ces services, suite à une conversation téléphonique par laquelle, selon la Belgique, la Région avait confirmé la prise en charge de ces services pour 2002.

<sup>(226)</sup> Au titre de l'année 2000: décret du 16 décembre 1999 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000 et arrêté du 27 septembre 2000 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2000.  
Au titre de l'année 2001: décret du 14 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001 et arrêté du 4 octobre 2001 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2001.

- (658) Ainsi que précisé dans les considérants 71 et 72, l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région wallonne rembourse les dépenses (charges et investissements) inhérents aux services incendie et entretien. L'avenant n° 3 modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.
- (659) La Commission estime que l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA affecte substantiellement la mesure. En effet, l'avenant n° 3 instaure un engagement écrit de la Région de prendre en charge les coûts liés aux services incendie et entretien, alors qu'il n'existait plus d'engagement écrit de la Région applicable aux sommes engagées par BSCA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.
- (660) De plus, l'avenant n° 3 modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région rembourse les dépenses (charges et investissements) inhérents aux services incendie et entretien. Il modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante. À cet égard, la Commission souligne que l'avenant n° 3 prévoit dans ce compte d'exploitation l'inclusion des coûts des investissements et/ou charges d'amortissement des investissements, alors que ce n'était pas le cas auparavant.
- (661) Sur le fondement de ces éléments, la Commission estime que la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services de BSCA liés à l'activité aéroportuaire a été instaurée, ou en tous cas substantiellement modifiée, par l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention Région/BSCA.

#### 6.4.2. L'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006

- (662) Par les dispositions suivantes, l'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006 a modifié substantiellement l'avenant n° 3:
- en application de l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA tel que modifié par l'avenant n° 5, la Région compense les dépenses engagées par BSCA pour «les services liés à la protection contre l'incendie, à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire», alors qu'antérieurement, la Région compensait les dépenses engagées par BSCA pour les services «entretien et incendie». Selon la Belgique, cette nouvelle formulation visait à définir de manière plus précise les coûts pris en charge par la Région wallonne, mais n'affectait pas substantiellement le périmètre des services pris en charge. La Commission observe néanmoins que même dans l'hypothèse où l'on ignorerait le changement du libellé des services pour lesquels BSCA reçoit une compensation, le détail des dépenses prises en charge en application de l'article 25 du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 5 diffère en ce qu'il inclut certaines dépenses qui n'étaient pas antérieurement mentionnées, à savoir «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluant l'entretien courant du site aéroportuaire, (...), les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommeage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire»,
  - la subvention est plafonnée, alors qu'elle ne l'était pas antérieurement; le plafonnement s'avère applicable dès la première entrée en vigueur de l'avenant n° 5 et a donc un impact sur le montant de la subvention versée par la Région à BSCA dès la première année,
  - le montant de la subvention doit être revu avant juillet 2009 <sup>(227)</sup>.

<sup>(227)</sup> Cette révision n'a finalement eu lieu qu'en 2013. Mais il n'en demeure pas moins que l'introduction d'une date de révision modifiait de façon importante la mesure.

- (663) Sur le fondement de ces différents éléments, la Commission estime que la mesure a connu une affectation substantielle avec l'adoption de l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 à la convention Région/BSCA.

#### 6.4.3. L'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008

- (664) L'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008 a modifié substantiellement l'avenant n° 5 en étendant sensiblement le périmètre des services pour lesquels la Région verse une subvention à BSCA, puisque dorénavant ces services incluent le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels, le marshaling et la sûreté. Or ainsi qu'il a été exposé dans la section 6.1.1, la Commission estime que ces services, à l'exception des services de sûreté, constituent des services de nature économique.

#### 6.4.4. Conclusion

- (665) La Commission en conclut que la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services liés à l'activité aéroportuaire ne peut être considérée comme une mesure ayant été en vigueur de façon continue et n'ayant connu aucune modification substantielle depuis 1991. Le versement de cette subvention est fondé sur plusieurs mesures nouvelles successivement applicables. Celles examinées dans la présente décision sont: a) l'avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002; b) l'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006; et c) l'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008.
- (666) Les mesures a) à c) ne peuvent bénéficier de la prescription décennale puisque moins de dix ans se sont écoulés entre le moment de leur octroi et le 20 avril 2011, date à laquelle la Commission a transmis sa première demande d'information à la Belgique au sujet des aides en faveur de BSCA. Or, ainsi que le précise l'article 15 du règlement de procédure, toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription. La Commission en conclut que la prescription prévue par l'article 15 du règlement de procédure n'est pas applicable aux aides en faveur de BSCA examinées dans la présente décision.

### 6.5. Applicabilité du principe de confiance légitime à la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

- (667) L'article 14, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoit que «[l]a Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire». En particulier, la Commission ne peut demander le recouvrement des aides qui, bien qu'accordées dans la période de 10 ans définie à l'article 15, paragraphe 1, du règlement de procédure, seraient couvertes par l'existence d'une confiance légitime — dans le chef de leur bénéficiaire — résultant d'actes ou de positions pris par la Commission dans le passé.
- (668) Ainsi qu'indiqué dans la section 5.4 de la présente décision, la Belgique soutient qu'une récupération concernant la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire serait contraire au principe de confiance légitime.
- (669) La Cour a toutefois établi que le bénéficiaire d'une aide illégale ne peut en général invoquer la confiance légitime<sup>(228)</sup>. En effet, le bénéficiaire aurait dû vérifier que l'aide qui lui était octroyée avait été notifiée et approuvée par la Commission. À cet égard, la Commission rappelle que les aides en faveur de BSCA n'ont pas été notifiées à la Commission.

#### 6.5.1. Absence d'assurances précises

- (670) De plus, ainsi que précisé par la Cour<sup>(229)</sup>, nul ne peut invoquer une violation du principe de confiance légitime «en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration».

<sup>(228)</sup> Arrêt de la Cour du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89, Commission/Allemagne, Rec. p. I-3437, point 14; arrêt de la Cour du 14 janvier 1997 dans l'affaire C-169/95, Espagne/Commission, Rec. p. I-135, point 51, et arrêt de la Cour du 15 décembre 2005 dans l'affaire C-148/04, Unicredito Italiano, Rec. p. I-11137, point 104.

<sup>(229)</sup> Arrêt de la Cour du 22 juin 2006 dans les affaires jointes C-182/03 et C-217/03, Belgique et Forum 187/Commission, Rec. p. I-5479, point 147.

- (671) La Belgique soutient que compte tenu de l'absence de mention de grief par la Commission dans sa décision de 2004, BSCA a bénéficié d'assurances précises que la subvention n'était pas susceptible de constituer une aide d'État. La Belgique s'appuie notamment sur le considérant 214 de la décision de 2004, où la Commission indique qu'elle «ne conteste pas la possibilité légitime des autorités wallonnes de continuer à prendre en charge les coûts d'entretien-incendie». Elle indique que cette confiance légitime a été renforcée par la pratique décisionnelle de la Commission sur la distinction entre activités économiques et non économiques telle que réitérée dans la décision de la Commission relative à l'aéroport de Leipzig-Halle.
- (672) La Commission estime que l'absence de grief concernant les aides en faveur de BSCA dans sa décision de 2004 ne saurait constituer une «assurance précise». La Commission rappelle que ni la décision d'ouverture de 2002, ni la décision finale de 2004 ne traitaient des mesures en faveur de BSCA. Pour ce qui concerne le considérant 214 de la décision de 2004, la Commission souligne que ce considérant doit être lu dans son contexte. Il apparaît dans ledit contexte que le considérant en question ne saurait être compris comme une approbation de la mesure au regard des règles en matière d'aides d'État, mais seulement comme l'explicitation du raisonnement selon lequel ce n'est pas la conformité de cette mesure aux règles en matière d'aides d'État qu'examine la Commission, mais la prise en considération de l'incertitude relative à la prise en charge financière par la région de certains services dans le plan d'affaires de BSCA, aux fins de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché aux contrats de 2001.
- (673) Ainsi qu'exposé dans les considérants 397 à 399 de la présente décision, la Commission conteste que l'on puisse déduire des considérants 182 et 183 de la décision relative à l'aéroport de Leipzig-Halle que la Commission a par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien/sécurité du trafic, telles que définies dans la convention Région/BSCA, relèvent de prérogatives de puissance publique.

#### 6.5.2. *Prévisibilité du changement de la ligne de conduite*

- (674) Ainsi que précisé par la Cour <sup>(230)</sup>, «lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure communautaire de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée» <sup>(231)</sup>.
- (675) Selon la Belgique, aucun élément ne permettait à BSCA de concevoir que la Commission allait réexaminer en 2012 une mesure au sujet de laquelle elle n'avait émis aucune réserve en 2004 et que le Tribunal n'avait pas remise en cause en 2008.
- (676) La Commission réfute avoir pris position à l'égard des mesures en faveur de BSCA en adoptant la décision de 2004. Dès lors, la décision de 2012 ne constitue pas un changement dans sa ligne de conduite.
- (677) La Commission réfute également que la présente décision constitue un changement dans sa pratique décisionnelle concernant la distinction entre activités économiques et non économiques. En ce qui concerne la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle citée par la Belgique pour démontrer le prétendu changement de ligne de conduite de la Commission, la Commission réfute que l'on puisse déduire de cette décision que la Commission aurait par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien/sécurité du trafic relèvent de l'exercice de puissance publique (voir considérants 397 à 399).
- (678) En conclusion, la Commission estime que la récupération de l'aide illégale et incompatible accordée à BSCA n'est pas contraire au principe de confiance légitime.

## 7. CONCLUSION ET QUANTIFICATION DES AIDES À RÉCUPÉRER AUPRÈS DE BSCA

### 7.1. Aides illégalement mises à exécution au bénéfice de BSCA

- (679) La Commission constate qu'en adoptant les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003, la Belgique a illégalement mis à exécution des aides au bénéfice de BSCA en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Ces aides sont constituées par la différence entre la redevance qu'aurait exigée un opérateur en économie de marché (ci-après la «redevance conforme au prix de marché») et les redevances effectivement versées par BSCA à la Région-SOWAER.

<sup>(230)</sup> Voir note 233.

<sup>(231)</sup> Arrêt de la Cour du 11 mars 1987 dans l'affaire 265/85, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products Lopik/Commission, Rec. p. 1155, point 44.

- (680) La redevance conforme au prix de marché est la redevance qu'aurait dû payer BSCA de façon à ce que chacune des deux mesures (les conventions de 2002 et la décision d'investissements de 2003) ait une valeur actualisée nette nulle pour la Région-SOWAER. La Commission a déterminé la redevance conforme au prix de marché en cohérence avec le raisonnement exposé dans la section 6.1.2.2, qui a permis d'établir que les conventions de 2002 et la décision d'investissements de 2003 avaient donné lieu à une redevance de concession inférieure à ce qu'aurait exigé un opérateur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité.
- (681) La Commission a estimé qu'un opérateur avisé n'aurait pas exigé que, dès la signature de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA paie une redevance reflétant les investissements que la SOWAER s'est engagée à réaliser aux termes de cette convention, alors que les investissements n'avaient pas été réalisés et que BSCA ne disposait pas des recettes escomptées de ces investissements. En effet, un opérateur avisé aurait accepté que la redevance n'augmente que lorsque les nouveaux investissements peuvent être exploités par le gestionnaire. À défaut, le gestionnaire risquerait d'avoir des difficultés de trésorerie au cours des années où il ne serait pas encore en mesure de tirer des recettes d'exploitation de la nouvelle infrastructure. La Commission constate d'ailleurs que la convention de sous-concession SOWAER/BSCA de 2002 prévoyait une augmentation de la redevance de concession en 2007, soit deux années après l'entrée en service alors prévue pour le nouveau terminal (2005). En conséquence, la Commission estime qu'un opérateur avisé aurait accepté que BSCA paie la redevance fixée par la convention SOWAER-BSCA de 2002 jusqu'à deux années après la fin de l'année de l'entrée en service du nouveau terminal (soit en 2007), mais aurait exigé que BSCA paie une redevance conforme au prix de marché après cette date, c'est-à-dire une redevance permettant à l'entité Région-SOWAER d'obtenir une valeur actualisée nette nulle sur l'ensemble de la période.
- (682) Le tableau 31 présente:
- les redevances de concession variables attendues de BSCA en application des dispositions en vigueur au moment de l'octroi de la mesure de 2002 <sup>(232)</sup>;
  - la redevance de concession additionnelle, conçue comme un montant fixe annuel indexé à un taux de 2 % par an reflétant l'inflation <sup>(233)</sup>, qu'aurait dû payer BSCA à partir de 2007 pour que les redevances de concession dues par BSCA correspondent à la redevance de concession conforme au prix de marché en contrepartie des conventions de 2002 <sup>(234)</sup>;
  - la redevance de concession additionnelle, conçue comme un montant fixe annuel indexé à un taux de 2 % par an reflétant l'inflation, qu'aurait dû payer BSCA à partir de 2008 pour que les redevances de concession dues par BSCA correspondent à la redevance de concession conforme au prix de marché en contrepartie de la décision d'investissement de 2003 <sup>(235)</sup>.
- (a + b + c) représente les redevances de concession attendues conformes au prix de marché: leurs valeurs sont telles que la valeur actualisée nette des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003 est nulle.

Tableau 31

**Redevances de concession anticipées conformes au prix de marché**

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363

<sup>(232)</sup> Ces redevances correspondent à la part variable de la redevance de concession, puisque la part fixe devant être payée par BSCA est compensée par un versement de la Région wallonne à BSCA.

<sup>(233)</sup> 2 % est l'objectif de la Banque centrale européenne en termes d'inflation.

<sup>(234)</sup> Ces redevances de concession additionnelles ont été calculées sur le fondement de l'hypothèse qu'elles augmentaient de 2 % par an.

<sup>(235)</sup> Voir note 238.

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	8 301 157	0	10 952 224
2008	2 704 088	8 467 180	2 391 141	13 562 409
2009	2 758 170	8 636 524	2 438 964	13 833 658
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

(683) Les travaux ayant pris du retard et le terminal étant finalement entré en service en 2007, la Commission estime que BSCA aurait dû payer une redevance conforme au prix de marché à partir de la fin de l'année 2009, soit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010. La Commission a estimé que le retard de deux années des travaux devait être pris en charge par la Région et la SOWAER, et non par BSCA, puisque ces entités étaient en charge de réaliser les investissements. Dès lors, la Commission a estimé que BSCA devait payer la redevance de concession conforme au prix de marché à la fin de l'année 2009 seulement, sans pour autant que cette redevance de concession soit augmentée par rapport à l'hypothèse où elle aurait dû la payer à la fin de l'année 2007 comme prévu en application de la convention SOWAER-BSCA de 2002.

(684) Ce sont les redevances variables effectivement dues par BSCA [auxquelles il convient d'ajouter les redevances b) et c) présentées dans le tableau 31] qui doivent être prises en compte pour déterminer les redevances de concession conformes au prix de marché qu'aurait dû payer BSCA et qu'elle devra payer à l'avenir. Il se trouve que même si le trafic s'est avéré bien supérieur à ce qui était prévu en 2002, les redevances effectivement dues [présentées dans la colonne a) du tableau 32] correspondent aux redevances de concession variables attendues [présentées dans la colonne a) du tableau 31] du fait du plafonnement de la redevance de concession variable prévu dès 2002.

(685) Le tableau 32 présente les éléments constitutifs de la redevance de concession conforme au prix de marché:

Tableau 32

**Redevances de concession conformes au prix de marché avec prise en compte du retard des travaux <sup>(1)</sup>**

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	0	0	2 651 067
2008	2 704 088	0	0	2 704 088
2009	2 758 170	0	0	2 758 170
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

<sup>(1)</sup> Ce tableau repose sur l'hypothèse que le trafic à l'aéroport de Charleroi est tel que la redevance de concession variable a) continuera à être plafonnée en 2014 et 2015 en application des dispositions en vigueur. Si cette hypothèse n'était pas vérifiée, il conviendrait de remplacer les montants indiqués dans la colonne a) pour 2014 et 2015 par les montants dus par BSCA pour la redevance de concession variable. Ceci n'affecterait pas les colonnes b) et c).

(686) Plus généralement, au-delà de 2013, par exemple pour l'année (2013 + n), la redevance de concession conforme au prix de marché s'élève à:  $a) + (9\,348\,451 + 2\,640\,013) \times (1,02)^n$ , soit  $a) + 11\,988\,464 \times (1,02)^n$ , où a) est la part variable de la redevance de concession due par BSCA pour l'année (2013 + n). Comme expliqué à la fin du considérant 685, pour les années 2014 et 2015, la part a) sera probablement plafonnée. Dans ces calculs de valeur actuelle nette et de redevance de concession conforme au prix de marché pour les mesures de 2002 et 2003, la Commission a supposé une absence de plafonnement après 2015. Dès 2016, la part a) de la redevance conforme sera donc égale à 35 % des revenus aéronautiques.

(687) Sur le fondement des hypothèses et méthodes décrites ci-dessus et dans l'hypothèse où la redevance de concession payée par BSCA resterait inchangée, la Commission conclut que du fait des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003, BSCA a perçu et percevra jusqu'au 31 décembre 2015 les montants d'aide (hors intérêts) correspondant à la somme des colonnes b) et c) du tableau 32. Ces montants d'aide sont indiqués dans le tableau suivant:

Tableau 33

**Montants d'aide perçus par BSCA jusqu'au 31 décembre 2015 — hors intérêts — dans l'hypothèse où la redevance de concession de BSCA resterait inchangée jusqu'au 31 décembre 2015**

(en EUR)

	Aide liée à la mesure de 2002 (hors intérêts)	Aide liée à la mesure de 2003 (hors intérêts)	Aide totale (hors intérêts)
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
2014	9 535 420	2 692 814	12 228 234
2015	9 726 129	2 746 670	12 472 799
Total	55 569 842	15 692 986	71 262 828

(688) Au 1<sup>er</sup> octobre 2014, date de la présente décision, BSCA a perçu, du fait des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003, les montants d'aide suivants <sup>(236)</sup> (hors intérêts):

Tableau 34

**Montants d'aide perçus par BSCA jusqu'au 30 septembre 2014 — hors intérêts**

*(en EUR)*

	Aide liée à la mesure de 2002 (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014	Aide liée à la mesure de 2003 (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014	Aide totale (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
30.09.2014	7 131 972	2 014 077	9 146 049
Total	43 440 265	12 267 579	55 707 844

**7.2. Aides à récupérer**

(689) Compte tenu des conclusions de la section 6.3.2 relatives à la compatibilité des aides en faveur de BSCA, seule la différence entre la redevance conforme au prix de marché -calculée selon les méthodes décrites dans les considérants 680 à 683 et la redevance payée par BSCA depuis le 4 avril 2014 constitue une aide à récupérer.

(690) La période du 4 avril au 1<sup>er</sup> octobre 2014 comportant 180 jours, l'aide à récupérer (hors intérêts) à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2014 s'élève à  $(180/365) \times 12\,228\,234$  EUR, soit 6 030 362 EUR.

<sup>(236)</sup> Ces montants sont les mêmes que ceux du tableau précédent jusqu'en 2013 inclus. Pour 2014, un ratio de  $(273/365)$  a été appliqué, la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre comprenant 273 jours.

(691) En outre, tant que la redevance de concession due par BSCA ne sera pas portée au niveau de la redevance conforme au prix de marché, BSCA continuera à percevoir des aides illégales et incompatibles, dont les montants devront être récupérés.

(692) Dans le cas où ce serait lors de l'année 2014 que la redevance de concession payée par BSCA serait portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché indiquée dans le tableau 32, le montant d'aide à récupérer — hors intérêt — sera calculé selon la formule suivante:

Soit N le nombre de jours compris entre le 4 avril 2014 et la date à laquelle la redevance de concession payée par BSCA a été portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché,

Montant d'aide à récupérer (hors intérêts) =  $(N/365) \times$  montant de l'aide pour 2014

=  $(N/365) \times 12\,228\,234$  EUR

(693) Dans le cas où ce serait lors de l'année 2015 que la redevance de concession payée par BSCA serait portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché indiquée dans le tableau 32, le montant d'aide à récupérer — hors intérêt — sera calculé selon la formule suivante:

Soit N' le nombre de jours compris entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et la date à laquelle la redevance de concession payée par BSCA sera portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché;

Montant d'aide à récupérer (hors intérêt)

= montant d'aide à récupérer pour l'année 2014 (hors intérêts) + montant d'aide à récupérer pour l'année 2015 (hors intérêts)

=  $[(\text{nombre de jours du 4 avril au 31 décembre 2014})/365] \times$  montant de l'aide pour 2014 +  $(N'/365) \times$  montant de l'aide pour 2015

=  $(272/365) \times 12\,228\,234 + (N'/365) \times 12\,472\,799$

=  $9\,112\,547 + N' \times 34\,172$  EUR

(694) Les autorités belges doivent récupérer le montant calculé conformément aux formules mentionnées dans les considérants 692 et 693 dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

(695) Les autorités belges doivent ajouter au montant à récupérer les intérêts de récupération, calculés à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition des entreprises, à savoir à chaque date effective de l'octroi des aides et ce jusqu'à leur récupération effective <sup>(237)</sup>, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission <sup>(238)</sup>. La Commission considère que la date de la mise à la disposition de l'aide correspond aux dates de paiement de redevances en dessous du prix du marché telles que fixées par les conventions SOWAER/BSCA en vigueur au moment du paiement en question.

(696) La présente décision est sans préjudice de la récupération d'éventuelles autres aides d'État octroyées à BSCA qui ne seraient pas visées par la présente décision.

(697) Par courrier du 7 mai 2014, la Belgique a accepté que dans le cadre de la présente affaire, compte tenu de l'engagement pris par les services de la Commission de lui communiquer aussi rapidement que possible une traduction de la décision en langue néerlandaise, la Commission puisse, à titre exceptionnel, lui notifier en vertu de l'article 297 du TFUE la décision en langue française. La Belgique a accepté que seule la version en langue française de la décision fasse foi et que la décision prenne effet par sa notification en langue française,

<sup>(237)</sup> Voir article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999.

<sup>(238)</sup> Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

1. Les mesures en faveur de Ryanair Ltd (ci-après «Ryanair»), à savoir l'engagement du gouvernement wallon auprès de Ryanair du 6 novembre 2001, le contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001, la convention Promocy du 12 décembre 2001, le contrat entre Promocy et Leading Verge du 31 janvier 2002, l'arrêté ministériel du 11 juin 2004, la lettre de BSCA à Ryanair du 24 juin 2004, l'accord commercial entre BSCA et Ryanair du 9 décembre 2005, l'avenant du 6 décembre 2010 au contrat entre BSCA et Ryanair et la cession des parts de BSCA dans Promocy le 31 mars 2010, ne constituent pas une aide d'État en faveur de Ryanair Ltd aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Les mesures en faveur de Brussels South Charleroi Airport (ci-après «BSCA») constituées par la convention entre la Société wallonne des aéroports (ci-après «SOWAER») et BSCA du 4 avril 2006, l'avenant n° 5 à la convention entre la région wallonne et BSCA du 10 mars 2006 et l'avenant n° 6 à la convention entre la région wallonne et BSCA du 15 janvier 2008 ne constituent pas une aide d'État en faveur de BSCA aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Article 2*

1. Les mesures illégalement mises à exécution par la Belgique, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en faveur de BSCA au titre de la convention de sous-concession du 15 avril 2002 entre la SOWAER et BSCA et de l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à convention entre la région wallonne et BSCA, ainsi qu'au titre de la décision d'investissement de la région wallonne du 3 avril 2003, constituent, jusqu'au 3 avril 2014, des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. À supposer qu'elle constitue une aide d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'augmentation de capital de BSCA souscrite le 3 décembre 2002 par la SOWAER est une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Article 3*

Les mesures illégalement mises à exécution par la Belgique, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en faveur de BSCA au titre de la convention de sous-concession du 15 avril 2002 entre la SOWAER et BSCA et de l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention entre la région wallonne et BSCA, ainsi qu'au titre de la décision d'investissement de la région wallonne du 3 avril 2003, constituent, depuis le 4 avril 2014, des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, paragraphe 1, dudit traité.

*Article 4*

1. La Belgique est tenue de mettre fin aux aides visées à l'article 3 en portant la redevance de concession due par BSCA au minimum au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché et en récupérant auprès du bénéficiaire les montants d'aide perçus au titre des mesures visées à l'article 3, à compter du 4 avril 2014.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.

4. La Belgique annule tous les paiements en suspens relevant des aides visées à l'article 3 à compter de la date d'adoption de la présente décision.

*Article 5*

1. La récupération des aides visées à l'article 3 est immédiate et effective.
2. La Belgique veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

*Article 6*

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Belgique communique les informations suivantes à la Commission:
  - a) les dates auxquelles BSCA a versé les redevances de concession au titre de l'année 2014 et le calcul des intérêts de récupération;
  - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
  - c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. La Belgique tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 3. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

*Article 7*

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

*Par la Commission*  
Joaquín ALMUNIA  
Vice-président

---

## ANNEXE

**Informations sur les montants reçus, à récupérer et déjà récupérés**

Identité du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (Principal)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Principal	Intérêts

(\*) En millions d'EUR.