



<p>Dans la version publique de cette décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 24 et 25 du règlement du Conseil (CE) n° 659/1999 concernant la non-divulgence des informations couvertes par le secret professionnel. Les omissions sont donc indiquées par [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
--	--	--

Bruxelles, le 24.03.2015
C(2015) 1755 final

**Objet : Aide d'Etat SA.33078 (2015/C) (ex 2015/NN) – Belgique
JC Decaux Belgium Publicité ("JCD")**

Monsieur le Ministre,

La Commission souhaite informer la Belgique qu'après avoir examiné les informations communiquées par vos autorités sur l'affaire citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE").

1 LA PROCÉDURE

- (1) Par lettre de 19 avril 2011, enregistrée le 26 avril 2011, la Commission a reçu une plainte déposée par Clear Channel Belgium ("CCB", "le plaignant") à l'encontre de l'État belge concernant l'octroi présumé d'aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur à son concurrent JC Decaux Belgium Publicité ("JCD").
- (2) CCB et JCD sont deux des acteurs principaux du secteur de la publicité extérieure en Belgique. Les deux sociétés appartiennent à des groupes internationaux actifs dans le secteur de la publicité extérieure sur grand et petit format. CCB

Monsieur Didier REYNDERS
Ministre des Affaires étrangères et européennes
Rue des Petits Carmes, 15
B - 1000 Bruxelles

appartient à Clear Channel International, groupe présent dans 28 pays d'Europe, d'Asie-Pacifique et d'Amérique Latine avec un chiffre d'affaires de plus de 2 milliard d'euros en 2013¹. JCD appartient à la société de droit français JC Decaux SA, acteur mondial dans le secteur de la publicité extérieure et de la fourniture, du placement et de l'entretien du mobilier urbain avec un chiffre d'affaires d'environ 2,7 milliard d'euros en 2013².

- (3) Afin de clarifier différents points soulevés par la plainte, les services de la Commission ont eu plusieurs contacts et échanges avec le plaignant et les autorités belges entre le 15 septembre 2011 et le 28 novembre 2014. Suite à ces échanges, les griefs soulevés par la plainte se sont cristallisés sur les points suivants:
- (4) Sur le premier volet de la plainte (volet des "**dispositifs du contrat de 1984**"), CCB considère que JCD aurait bénéficié d'une possible aide d'Etat au travers de l'exploitation d'un certain nombre de dispositifs publicitaires "sans titre ni droit" sur le territoire de la Ville de Bruxelles. Ces dispositifs, installés sur base d'un contrat conclu en 1984 (ci-après "le contrat de 1984") entre la Ville de Bruxelles et JCD ont été exploités par JCD en contrepartie de l'installation de mobilier urbain mais sans paiement de redevance, loyer ou droit d'occupation, selon les termes du contrat de 1984. Selon CCB, ils devaient normalement être démantelés par JCD conformément aux termes d'un nouveau marché public conclu avec la Ville de Bruxelles en 1999 (ci-après "le contrat de 1999"). Le contrat de 1999 prévoyait également l'installation de nouveaux dispositifs publicitaires assujettis au paiement de redevances à la perception de taxes sur leur exploitation. Le plaignant allègue que la Ville de Bruxelles aurait accepté tacitement que JCD exploite des dispositifs relevant du contrat de 1984 au-delà de leur date de démantèlement prévue, sans avoir à s'acquitter du paiement des redevances et taxes. CCB considère que par le biais de cette mesure, JCD aurait bénéficié d'une aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur d'un montant supérieur à 2 million d'euros.
- (5) Sur le deuxième volet de la plainte (le "**volet Villo**"), CCB considère que JCD bénéficierait d'une aide d'Etat liée à l'octroi à JCD par la Région de Bruxelles-Capitale³ d'une concession de service public pour l'exploitation d'un système de location automatisée de vélos ("la concession Villo"). Afin de financer ce service public qui ne serait que partiellement assuré par le paiement des usagers, JCD bénéficierait également de l'exploitation de dispositifs publicitaires intégrés aux stations de vélos ainsi que de dispositifs distincts et isolés de ces stations (concernant principalement des espaces publicitaires de 2 m² et aussi de 8 m²). De plus, selon CCB, la convention organisant la concession Villo prévoirait l'exonération de certaines redevances ou la neutralisation de certaines taxes au niveau communal et régional.

¹ Voir <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1334978/000133497814000005/10-K.htm#Item6>.

² Voir <http://www.jcdecaux.com/en/Investors/Financial-Information/Financial-Publications/2014>.

³ La Ville de Bruxelles est l'appellation officielle de la commune qui est au centre de la région de Bruxelles-Capitale. La Ville de Bruxelles, avec 170 000 habitants, est entourée par 18 communes étroitement intégrées les unes aux autres, formant une seule grande entité administrative constituant la Région de Bruxelles-Capitale. La Région de Bruxelles-Capitale est dotée d'un gouvernement et d'un parlement. Il s'agit d'un ensemble urbain peuplé de plus de 1 200 000 habitants dont les parties constituent un arrondissement unique dénommé communément Bruxelles.

- (6) Selon CCB, l'ensemble de ces mesures (exploitation des dispositifs publicitaires et mesures additionnelles accordés à JCD) constitueraient des aides d'Etat résultant du fait que JCD serait très significativement surcompensée⁴ pour la fourniture du service public Villo (en particulier parce que le nombre de dispositifs publicitaires accordé à JCD serait trop élevé), ces dispositifs ayant également selon CCB une valeur commerciale particulièrement élevée et ceci sans aucun contrôle des autorités belges. Cette situation violerait, selon CCB, les règles européennes en matière de compensation de service public et en particulier la Décision SIEG de 2012⁵.
- (7) Le 29 mai 2013, la Commission a reçu une seconde plainte⁶ concernant le volet Villo portant sur les mêmes griefs que ci-dessus.

2 DESCRIPTION DETAILLEE DES MESURES

2.1 Le volet des dispositifs du contrat de 1984

- (8) Ce volet de la plainte est lié à deux contrats de nature commerciale entre la Ville de Bruxelles et JCD, l'un signé en 1984 et l'autre en 1999. Ces contrats impliquent des prestations de service fournies par JCD à la Ville de Bruxelles.
- (9) Les deux contrats portent sur l'installation de mobilier urbain rémunérés par des dispositifs publicitaires d'une taille approximative de 2m², lesquels constituent le support pouvant accueillir de la publicité (entre 1 ou 2 faces publicitaires, et même 6 faces pour les dispositifs équipés d'un dispositif déroulant de chaque côté). L'affichage publicitaire sur petit format en Belgique présente la particularité que les panneaux de petit format sont généralement intégrés à du mobilier urbain.
- (10) Les deux contrats objet de la plainte ont des caractéristiques différentes:
- (11) **Le contrat du 16 juillet 1984 (le "contrat de 1984")** prévoyait que JCD mettrait en place et assurerait l'entretien d'abribus publicitaires et des mobiliers urbains appelés "mupi" (comportant deux faces, dont l'une est réservée à la Ville et l'autre face pouvait être exploitée par JCD pour y apposer de la publicité) sous les conditions suivantes:
- i. Outre les abribus et les mupis, JCD devait fournir à la Ville un certain nombre d'avantages en nature: mise à disposition gratuite de corbeilles à papier, de sanitaires publics et de journaux électroniques, réalisation d'un plan général, d'un plan touristique et hôtelier, et d'un plan des voies piétonnes de la Ville de Bruxelles;
 - ii. A titre de compensation, JCD pouvait exploiter un certain nombre de dispositifs publicitaires sur le territoire de la Ville de Bruxelles pour

⁴ CCB considère que cette surcompensation s'élèverait à plusieurs millions d'euros sur la durée du contrat (pour l'année 2013, CCB avance que la surcompensation pourrait s'élever à 4.6 millions d'euros).

⁵ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 7 du 11.1.2012, p. 3.

⁶ Le plaignant a souhaité que son identité demeure confidentielle.

une durée de 15 ans, ces dispositifs pouvant être installés tout au long du contrat de 1984 qui avait lui aussi une durée de 15 ans (1984-1998). En conséquence, en 1999, à la fin du contrat de 1984, un grand nombre de dispositifs publicitaires relevant du contrat de 1984 pouvaient encore être exploités au-delà de la durée du contrat jusqu'à leur propre échéance de 15 ans.

- iii. En revanche, le contrat ne prévoyait aucun paiement de JCD à la Ville de Bruxelles à titre de loyers, droits d'occupation ou redevance pour les panneaux qui en fait appartenaient à JCD⁷;

(12) **Le contrat du 14 octobre 1999 (le "contrat de 1999")** a remplacé celui de 1984 suite à un appel d'offres de la Ville de Bruxelles pour l'acquisition et le placement ainsi que la maintenance et la gestion de mobiliers urbains d'information, d'abris-voyageurs et de supports d'affichage dont une partie peut être utilisée à des fins publicitaires qui fût remporté par JCD. Bien que portant sur des mobiliers similaires à ceux de 1984, le contrat de 1999 (d'une durée de 15 ans) prévoyait que:

- i. le nouveau mobilier urbain lié à ce contrat serait propriété de la Ville de Bruxelles⁸ et JCD paierait un loyer mensuel pour son utilisation à des fins publicitaires;
- ii. l'ancien mobilier installé sur la base de précédents marchés publics entre la Ville de Bruxelles et JCD devait être enlevé. Afin de prendre en compte la situation des mobiliers relevant du contrat de 1984 dont la période de validité de 15 ans était toujours en cours, un calendrier annexé au contrat de 1999 ("l'annexe 10"⁹) déterminait précisément les dates auxquelles ces différents panneaux devaient être retirés (entre 1999 et 2011).

(13) Les autorités belges reconnaissent que JCD a continué à exploiter certains panneaux relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date de démantèlement prévue par le contrat de 1999 (comme fixée dans l'annexe 10). Les autorités belges justifient cette pratique par le fait qu'il s'agissait de compenser le démantèlement d'autres panneaux avant la date prévue par l'annexe 10¹⁰. Conformément au contrat de 1984, JCD ne payait ni loyer ni taxe à la Ville de Bruxelles pour l'exploitation des panneaux figurant à l'annexe 10, contrairement aux panneaux relatifs au contrat de 1999 pour lesquels un loyer était payé et pour lequel des taxes ont également été payées¹¹. Cette situation a duré jusqu'en août 2010 où les derniers dispositifs ont été démantelés.

⁷ Il est à noter que le contrat de 1984 ne faisait pas référence à d'éventuelles taxes dans la mesure où aucune taxe n'était perçue sur les dispositifs publicitaires au moment de sa signature. La Ville de Bruxelles a adopté son premier règlement sur l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales en 2001, lequel incluait des taxes sur les dispositifs publicitaires à partir de 2002.

⁸ Moyennant le paiement d'un prix net forfaitaire par produit fourni, complètement équipé, installé et opérationnel.

⁹ L'annexe 10 recensait 282 abribus et 198 dispositifs d'affichage qui continuaient à être soumis au régime du contrat de 1984 en indiquant leur emplacement et leur date d'échéance propre.

¹⁰ Les autorités belges insistent en effet sur le fait que plusieurs dispositifs placés en exécution du contrat de 1984, qui auraient pu demeurer en voirie, ont été enlevés avant la date d'échéance prévue à l'annexe 10.

¹¹ Il est à noter que ces taxes ont été perçues bien que le contrat de 1999 ne faisait pas mention de cette obligation dans la mesure où aucune taxe n'était perçue sur les dispositifs publicitaires au moment de sa signature. La Ville de Bruxelles, comme expliqué plus-haut, a adopté son premier règlement sur

2.2 Le volet "Villo"

- (14) Afin d'inclure une offre de mobilité douce sur son territoire, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de mettre en place un système de location de vélos automatisé en libre-service sur le domaine public.
- (15) Pour ce faire, la Région a lancé un appel d'offres le 15 mars 2008 qui a été remporté par JCD le 13 novembre 2008. La Région de Bruxelles-Capitale a conclu avec JCD, le 5 décembre 2008, une convention de concession de service public pour l'exploitation du système de location de vélos automatisé Villo sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ("la convention Villo"). Cette convention prévoyait:
- i. l'installation et la gestion d'un système automatisé de location de vélos (2500 vélos sur un maximum de 200 stations dans une première phase (qui a débuté le 16 novembre 2009), devant être étendu à 5000 vélos dans une deuxième phase (à partir de 2011), et pour une durée totale de 15 ans (jusqu'en 2026);
 - ii. L'installation, la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires pour financer le système de location de vélos en complément des paiements des clients.
- (16) Le chiffre d'affaires total estimé de la concession sur toute sa durée s'élève approximativement à [100-150]* million d'euros ([30-40]% des revenus environ proviennent des utilisateurs et le reste de la publicité).
- (17) De plus, dans le cadre de la négociation de la convention du service public Villo, la Région a accordé à JCD certaines mesures financières non évoquées dans l'appel d'offres¹²:
- i. exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale: Cette exonération représente un montant maximal de [75 000-150 000] euros/an qui devrait être atteints à partir de 2014 (régime de croisière de la concession) selon les autorités belges;
 - ii. clause selon laquelle, en cas de modification (augmentation) des taxes régionales accroissant les coûts d'exploitation, la Région de Bruxelles Capitale s'engage à collaborer pour en neutraliser les effets, cette clause n'a cependant jamais été appliquée;
 - iii. clause de neutralisation de l'augmentation des taxes communales figurant dans des conventions passées avec les communes en vertu desquelles ces communes versent à JCD une redevance, d'un montant équivalent à la part de taxe enrôlée par lesdites communes pour les stations de location de vélos et les dispositifs publicitaires finançant la convention Villo en application du ou des règlements taxe sur les dispositifs publicitaires et l'affichage publicitaire au-delà

l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales en 2001 mais les autorités belges n'auraient, selon leur dire, réclamé le paiement de taxes sur les dispositifs de 1999 qu'à partir de l'exercice d'imposition 2009.

* Information couverte par le secret professionnel.

¹² Ces éléments ont été repris dans un avenant à la convention Villo conclu le 9 juin 2011.

de 75 euros/m² ¹³ par face publicitaire exploitée (un dispositif triphasé comprenant par exemple trois faces publicitaires). L'impact financier réel de cette mesure en faveur de JCD a fait l'objet de discussions entre la Commission et les autorités belges (voir paragraphe (82)).

- (18) Il est à noter qu'en plus de ces mesures financières ci-dessus, le plaignant a également évoqué des mesures non financières tel que l'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale d'obtenir les permis d'urbanisme et autorisations de voirie nécessaires à JCD dans le cadre de l'exécution de la convention de concession auprès des autorités communales.

3 APPRÉCIATION PRÉLIMINAIRE

3.1 Le volet des dispositifs du contrat de 1984

3.1.1 Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (19) Selon les dispositions 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 favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (20) La qualification d'une mesure en tant qu'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: (i) la mesure peut être imputée à l'État et est financée au moyen de ressources d'État; (ii) elle accorde un avantage économique sélectif à son bénéficiaire; (iii) la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence; (iv) la mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (21) L'analyse de la Commission ne porte pas sur le contrat de 1984 mais uniquement sur le maintien des dispositifs de 1984 au-delà de leur date d'expiration. Ceci est justifié notamment par le fait que conformément à l'article 15 du Règlement 659/1999, la Commission ne peut ordonner la récupération des aides accordées à l'expiration du délai de prescription de 10 ans.¹⁴ Les dispositifs installés au titre du contrat de 1984 pouvaient être installés jusqu'à la fin de la période de validité du contrat de 1984 (c'est-à-dire jusqu'en 1999), et exploités pour une période de 15 ans, (c'est-à-dire, éventuellement jusqu'en 2014). Toute aide fournie au travers de ces dispositifs par le contrat de 1984, en supposant que toutes les conditions cumulatives de l'article 107, paragraphe 1, soient remplies, ne pourrait donc avoir été octroyée qu'au moment où JCD aurait reçu l'autorisation des autorités bruxelloises d'installer le dispositif en question et donc avant 1999, l'année d'expiration de ce contrat. Ainsi, toute aide éventuelle accordée au JCD aurait eu lieu plus de 10 ans avant la première demande d'information adressée par la Commission aux autorités belges, en l'espèce le 15 septembre 2011.

¹³ Les autorités belges considèrent que des taxes communales dépassant ce seuil porteraient atteinte à l'équilibre de la concession de service public Vilvoorde.

¹⁴ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JO L 83 du 27.3.1999, p. 1

- (22) Par contre, en ce qui concerne le maintien des dispositifs du contrat de 1984 sans paiement de redevances et taxes au-delà de la date prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999, l'octroi d'une aide éventuelle en faveur de JCD dans ces circonstances aurait eu lieu au moment de l'autorisation (tacite) des autorités bruxelloises de non-respect du calendrier prévu à cette annexe. L'analyse de la Commission ci-dessous porte uniquement sur la mesure dans laquelle le maintien des dispositifs du contrat de 1984 au-delà de la date prévue par l'annexe 10 implique une aide d'Etat en faveur de JCD qui aurait été obtenue après le 15 septembre 2001 (c'est-à-dire, dans le délai de prescription visé à l'article 15 du règlement 659/1999).

Ressources d'État

- (23) Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, elle doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État. Les ressources d'État comprennent toutes les ressources du secteur public¹⁵, y compris les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres).¹⁶
- (24) Tant les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat peuvent être considérés comme des aides au sens de l'Article 107, paragraphe 1, du TFUE¹⁷. L'existence d'une ressource d'Etat peut prendre une forme négative, lorsqu'il s'agit d'un manque à gagner pour les pouvoirs publics.
- (25) En l'espèce, les autorités belges ne contestent pas que la mesure leur soit imputable (et en particulier imputable à la Ville de Bruxelles). En fait, elles expliquent même qu'elles ont accepté le maintien de dispositifs du contrat de 1984 au-delà de la date prévue par l'annexe 10 afin de préserver l'équilibre du contrat avec JCD dans la mesure où d'autres dispositifs avaient été retirés de façon anticipée à la demande de la Ville de Bruxelles afin de mettre en place d'autres types de dispositifs préférés pour des motifs notamment esthétiques¹⁸. Les autorités belges considèrent que cet enlèvement anticipé a impliqué une perte pour JCD qui aurait renoncé à des dispositifs sur lesquels aucune redevance n'était exigible jusqu'à la date prévue par l'annexe 10 pour leur enlèvement et qu'en contrepartie de cette perte, il était acceptable que d'autres dispositifs soient maintenus plus longtemps que prévu (et qu'aucune redevance ou taxe ne soit exigée pour ces dispositifs).
- (26) Les autorités belges reconnaissent cependant que le maintien des dispositifs au-delà des dates prévues par l'annexe 10 implique un manque à gagner pour la Ville

¹⁵ Affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes (Rec. 1996, p. II-2109, point 56).

¹⁶ Affaire 248/84, République fédérale d'Allemagne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1987, p. 4013, point 17), et affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA et Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00)/Commission des Communautés européennes (Rec. 2002, p. II-1385, point 57).

¹⁷ Affaire C-30/59 Steenkolenmijnen v High Authority (Rec 1961 – I, p. 19), affaire C-480/98, Espagne/Commission, (Rec. 2000, p. I-08717, points 16 et 21), affaire C-387/92, Banco Exterior de España, Rec. 1994, p. I-00877, points 13 et 14).

¹⁸ L'installation d'un nouveau mobilier urbain de type art nouveau.

de Bruxelles en termes de redevances et de taxes non perçues sur ces dispositifs. L'existence d'un transfert de ressources d'Etat est donc établie.

- (27) Il est à noter que CCB considère que les recettes publicitaires tirées de l'exploitation commerciale des dispositifs publicitaires maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 pourraient également constituer des ressources d'Etat car l'Etat pourrait exploiter lui-même ces dispositifs.
- (28) Cependant, en première analyse, il semble difficile d'accepter l'argument que les recettes publicitaires constituent des ressources d'Etat dans la mesure où ces recettes publicitaires proviennent de contrats privés entre JCD et ses clients dans lesquels l'Etat n'intervient absolument pas. Il est donc a priori exclu que ces recettes publicitaires puissent constituer un transfert de ressources d'Etat.

Présence d'un avantage économique sélectif

- (29) Par avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, on entend tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans les conditions normales du marché, c'est-à-dire sans l'intervention de l'État¹⁹. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État²⁰. Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État, aussi si elle "*évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever les ressources financières propres de l'entreprise et ont ainsi empêché que les forces en présence sur le marché ne produisent leurs conséquences normales*"²¹.
- (30) Pour être qualifié comme sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure d'État doit favoriser "*certaines entreprises ou certaines productions*". En conséquence, seules les mesures favorisant des entreprises de façon sélective relèvent de la notion d'aide.
- (31) En l'espèce, depuis 1999 et au fur et à mesure de l'expiration des autorisations fondées sur le contrat de 1984, JCD a continué à exploiter des dispositifs publicitaires sur le territoire de la Ville de Bruxelles sans payer de redevance ou taxe pour l'exploitation de ces dispositifs alors que conformément au contrat de 1999, ces dispositifs auraient dû être enlevés et que toujours en vertu du contrat de 1999, l'exploitation de dispositifs publicitaires se faisait à titre onéreux.
- (32) Les autorités belges reconnaissent que globalement JCD a bénéficié d'un avantage économique mais uniquement en raison d'un déséquilibre entre le nombre de dispositifs enlevés anticipativement (avant leur date d'échéance) et le nombre de dispositifs maintenus au-delà de la date d'échéance prévue par l'annexe 10. De leur point de vue, JCD a d'une part renoncé à une économie en termes de redevances et taxes en acceptant de retirer des dispositifs de façon anticipée et d'autre part, elle a bénéficié d'une économie en termes de redevances et taxes au

¹⁹ Affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a. (Rec. 1996, p. I-3547, point 60), et affaire C-342/96, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1999, p. I-2459, point 41).

²⁰ Affaire 173/73, République italienne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1974, p. 709, point 13).

²¹ Affaire C-301/87, République Française/Commission (Rec.1990, p. I-307point 41).

travers du maintien de dispositifs au-delà des échéances prévues. En calculant la différence entre les économies perdues par JCD en raison des enlèvements anticipés et les économies supplémentaires réalisées en conservant des dispositifs plus longtemps que prévu par l'annexe 10, globalement, JCD n'aurait bénéficié, selon les autorités belges, que d'un avantage financier s'élevant à maximum [90 000-150 000] euros entre décembre 1999 et 2011 (voir tableau ci-après).

VALORISATION DES ÉCARTS PAR RAPPORT À L'ÉCHÉANCIER DE L'ANNEXE 10 (EUROS)								
	Nombre	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Dispositifs Annexe 10 encore montés au 3 décembre 2007 (cf. constat d'huissier de CCB)								
Planimètres	[50-100]	[50 000-100 000]	[100 000-200 000]	[100 000-200 000]	[50 000-100 000]	-	-	[300 000-400 000]
Abribus	[10-20]	[50 000-100 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	[0.50 000]	-	[200 000-300 000]
Dispositifs « Annexe 10 » démontés anticipativement								
Planimètres	[10-20]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)] -	-	-	[-(50 000-100 000)]
Abribus	[0-50]	[-(100 000-200 000)]	[-(100 000-200 000)]	[-(50 000-100 000)]	[-(0-50 000)] -	-	-	[-(300 000-400 000)]
TOTAL	-	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[0-50 000]	-	[90 000-150 000]

- (33) Il est à noter que le calcul effectué par les autorités belges se base sur des constats d'huissier effectués par CCB le 3 décembre 2007 et le 21 décembre 2009. Les autorités belges estiment que ce constat d'huissier démontrait qu'en 2007 le nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été démontés avant l'échéance prévue à l'annexe 10 était supérieur au nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été maintenus au-delà de l'échéance prévue à l'annexe 10. Seul le constat d'huissier effectué par CCB le 21 décembre 2009 montrerait que l'équilibre avait basculé en faveur de JCD. Les autorités belges considèrent qu'en conséquence, s'il y a pu avoir un avantage quelconque consenti à JCD dans l'exécution du marché, la quantification de cet avantage peut être limitée aux exercices 2007 à 2011 sans risque d'avantager JCD.
- (34) CCB estime par contre que l'avantage économique accordé à JCD est beaucoup plus significatif car elle refuse l'argument de la compensation entre dispositifs enlevés anticipativement et dispositifs enlevés tardivement.
- (35) La Commission considère également qu'il est possible d'avoir des doutes sérieux sur le mécanisme de compensation invoqué par les autorités belges. En effet, les autorités belges n'ont produit, dans la phase d'examen préliminaire, aucun document, aucun avenant au contrat de 1999, qui établirait un tel accord de compensation entre la Ville de Bruxelles et JCD.
- (36) De plus, si la réalité d'enlèvements anticipés elle-même n'est pas mise en question, ces enlèvements se sont manifestement faits d'un commun accord entre

la Ville de Bruxelles et JCD qui a vendu et installé un nouveau dispositif (pas nécessairement situé au même endroit) pour chaque dispositif enlevé anticipativement. Il ne peut être exclu que le remplacement de certains des panneaux avant la date prévue ait été acceptée par JC Decaux pour des raisons propres qui n'impliqueraient pas de nécessaire contrepartie. En tout état de cause, l'absence totale de documentation de ce mécanisme de compensation qui déroge par ailleurs au contrat de 1999 ne permet pas vraiment de se rendre compte a posteriori de sa réalité et/ou pertinence. Le fait que le calcul des autorités belges se base sur un constat d'huissier de CCB tend même plutôt à montrer qu'il n'y avait pas un suivi précis des dispositifs enlevés anticipativement ou maintenus au-delà des dates prévues par l'annexe 10, ce qui tend à affaiblir le scénario d'une compensation négociée entre la Ville de Bruxelles et JCD sur le sujet.

- (37) Enfin, il est important de souligner qu'à partir de 2002, le régime de référence s'appliquant aux panneaux publicitaires dans la Ville de Bruxelles comprenait le paiement de taxes et ce indépendamment du contrat de 1999. Ceci a conduit les autorités belges à partir de l'exercice d'imposition de 2009 à réclamer le paiement de taxes sur les dispositifs du contrat de 1999 alors même que ce contrat ne stipulait pas d'obligation particulière en la matière et n'impliquait que le paiement d'un loyer. Il n'est alors pas clair dans ces circonstances que la dispense de paiement de loyers, droits d'occupation ou redevance prévu par le contrat de 1984 implique également que les dispositifs concernés auraient dû bénéficier d'une dispense de paiement de taxes. La question se pose de savoir en effet si l'exploitation de ces dispositifs ne devait pas s'aligner sur le nouveau régime de référence. Dans un tel cas, à partir de 2002, l'enlèvement anticipé d'un dispositif relevant du contrat de 1984 ne ferait perdre aucune économie de taxes à JCD puisque ces taxes seraient de toute façon dues, ce qui rendrait particulièrement inopérant l'argument d'une compensation entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs, pour autant que les taxes soient concernées.
- (38) Si le mécanisme de compensation avancé par les autorités belges n'est pas pris en compte, l'avantage accordé à JCD devient très significativement plus élevé que celui avancé par les autorités belges et correspondrait *a minima* à l'ensemble des loyers et taxes non payées sur les dispositifs maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de 1999. CCB a fourni un calcul détaillé à la Commission qui montrerait qu'un tel montant pourrait s'élever à plus de 2 millions d'euros.

Distorsion de la concurrence

- (39) Les aides publiques aux entreprises ne constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE que si elles "*faussent ou menacent de fausser la concurrence*", et ce uniquement dans la mesure où elles "*affectent les échanges entre États membres*".
- (40) Une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à d'autres entreprises concurrentes²².

²² Affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes (Rec. 1980, p. 267, point 11), et affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-

Dans la pratique, une distorsion de la concurrence est donc présumée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister.

- (41) Compte tenu du fait que JCD opère sur un marché où différentes entreprises du secteur sont en concurrence (le marché de l'affichage publicitaire de petit format), l'octroi ou le bénéfice d'une aide en faveur d'un des acteurs présents aurait des effets qui pourraient potentiellement fausser la concurrence entre eux.

Effets sur les échanges entre États membres

- (42) Selon la jurisprudence des juridictions européennes, toute aide octroyée à une entreprise exerçant ses activités dans le marché intérieur peut être susceptible d'affecter les échanges entre États membres²³.
- (43) La mesure en question (maintien de dispositifs publicitaires sans paiement de redevances ni taxes au-delà des dates prévues à l'annexe 10) en faveur de JCD renforce sa position sur le marché de dispositifs publicitaires dans la Région Bruxelles-Capitale et rend plus difficile la pénétration dudit marché pour les entreprises établies dans autres États membres²⁴. De plus, la Commission observe en l'espèce que tant JCD que CCB sont actifs dans d'autres États Membres de l'Union Européenne²⁵. Il est en outre important de souligner que les annonceurs sont souvent des groupes internationaux actifs dans de nombreux pays et que dans certains cas les campagnes publicitaires elles-mêmes ont une dimension internationale.
- (44) En conclusion, il ne peut être exclu que la mesure en question ait une incidence sur les échanges entre États membres.
- (45) **Conclusion sur la présence d'aide:** Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que, en ce qui concerne l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés sous le contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles et maintenus au-delà de leurs dates d'échéances (telle qu'indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999), les critères cumulatifs ayant trait aux aides d'État sont remplis et que cette mesure constitue par conséquent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (46) Dans la mesure où elles considèrent que l'avantage accordé à JCD pourrait ne pas dépasser [90 000-150 000] euros, les autorités belges ont argumenté que la

1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes (Rec. 2000, p. II-2325, point 80).

²³ Affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes (Rec. 1980, points 11 et 12) et affaire T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes (Rec. 1998, p. II-717, points 48 à 50).

²⁴ Voir, en ce sens, les affaires joints C-197/11, Eric Libert et autres vs. Gouvernement flamand et C-203/11 All Projects & Developments NV et autres vs. Vlaamse Regering (arrêt de la Cour de Justice de 8 mai 2013, pas encore publié sur le Recueil), p.77-78.

²⁵ Par exemple, l'appel d'offres lancé par la Région de Bruxelles-Capitale le 15 mars 2008 dans le cadre de la concession Viljo a été publié dans le Journal Officiel de l'Union Européenne.

mesure pourrait aisément tomber sous le coup du Règlement *de minimis*²⁶. Ce règlement établit en effet que certaines aides de faible montant (moins de 200 000 euros sur une période de 3 exercices fiscaux) sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et qu'elles ne sont pas soumises, de ce fait, au contrôle de la Commission portant sur les aides d'Etat ni à l'obligation de notification.

- (47) Toutefois, quand bien même le montant de l'avantage accordé à JCD correspondrait à celui avancé par les autorités belges (ce qui soulève de sérieux doutes de la part de la Commission pour les raisons exposées aux paragraphes (35)-(38)), le paragraphe 4 du Règlement *de minimis* exige le respect de certaines règles de transparence (voir ci-après) qui ne sont manifestement pas respectées par la présente mesure: "*le présent règlement ne s'applique qu'aux aides, quelle qu'en soit la forme, pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque (aides transparentes)*". Dans le cas d'espèce, aucun document n'a été fourni par les autorités belges qui pourraient indiquer l'existence d'un calcul préalable à l'octroi de la mesure d'aide voire même d'un suivi particulier de l'équilibre entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs (comme relevé au paragraphe (36)) qui est la base du calcul effectué par les autorités belges pour aboutir au montant d'aide avancé.
- (48) Par conséquent, il semble possible de conclure déjà à ce stade et ce en dépit des incertitudes sur le montant exact de l'aide que celle-ci ne saurait tomber dans le champ du Règlement *de minimis*.

3.1.2 *Légalité de la mesure d'aide*

- (49) La Commission constate que la mesure visée par ce volet de la plainte, constitutive d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, n'a pas été notifiée conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et a été mise à exécution.

3.1.3 *Compatibilité de l'aide*

- (50) Dans la mesure où l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés sous le contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles au delà de sa date d'échéance (indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999) constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il convient de déterminer si une telle mesure pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Les mesures d'aide d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base des dérogations prévues à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE ainsi qu'à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE. Les autorités belges n'ont cependant avancé aucun argument tendant à prouver qu'une de ces dérogations s'appliquerait dans le cas présent²⁷.

²⁶ Règlement (CE) N° 1998/2066 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. 5–10.

²⁷ La Commission rappelle que selon la jurisprudence, il incombe à l'État membre de démontrer qu'une aide est compatible avec le marché intérieur (voir l'arrêt du 12 septembre 2007 dans l'affaire T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commission, Rec. 2007, p. II-02911, point 34).

- (51) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2 du TFUE, qui concerne les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne ne semblent pas s'appliquer en l'espèce.
- (52) La dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE qui autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ne semble pas non plus s'appliquer.
- (53) S'agissant des dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, points b) et d), du TFUE, l'aide en question ne semble pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ni à remédier à une perturbation grave de l'économie de la Belgique, ni encore à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.
- (54) Enfin, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission ne dispose à ce stade d'aucun élément qui lui permettrait de considérer que les avantages accordés par la mesure en cause sont en rapport avec des investissements particuliers pouvant bénéficier d'une aide d'État en application des règles et lignes directrices ou encadrements en la matière, avec un objectif de création d'emplois ou avec des projets spécifiques.
- (55) Enfin, les termes du contrat de 1984 comme celui de 1999 sont de purs contrats commerciaux et leurs termes ne confient pas au JCD une mission de service public. Dès lors, la dérogation prévue à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE qui concerne les compensations accordées pour la fourniture d'un service public ne vient donc pas à s'appliquer.
- (56) La Commission estime donc à ce stade que le maintien de dispositifs relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévu par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni taxe, a eu pour effet de réduire des charges que JCD devrait normalement supporter dans l'exercice de son activité, et qu'elle doit par conséquent être considérée comme une aide au fonctionnement qui ne semble pas compatible avec le marché intérieur.
- (57) **Conclusion sur la compatibilité de l'aide:** À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission estime, à titre préliminaire, que JCD a bénéficié d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE au travers du maintien de dispositifs relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévu par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni taxe.
- (58) De plus, la Commission a des doutes sérieux sur l'estimation du montant de l'avantage accordé à JCD par cette mesure tel que calculé par les autorités belges.

- (59) Enfin, la Commission a également des doutes sérieux quant à la compatibilité de cette mesure d'aide avec le marché intérieur.
- (60) Pour l'ensemble des motifs ci-dessus, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de la mesure en question.
- (61) Elle invite les autorités belges et toute partie intéressée à lui fournir toute information utile et observation sur cette mesure.
- (62) En particulier, la Commission souhaiterait que les autorités belges fournissent un calcul:
- a. des loyers non payés sur les dispositifs maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de l'année 2001 (voir point 22) jusqu'en août 2010;
 - b. des taxes non payées sur les dispositifs relatifs au contrat de 1984 maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de l'année 2001 jusqu'en août 2010.

3.2 Le volet Villo

3.2.1 Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

Ressources d'État

- (63) Les critères permettant d'établir la présence de ressources d'Etat sont décrits aux paragraphes (23)-(24).
- (64) Le système de location de vélos Villo est financé par la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires en complément des paiements des clients. Comme expliqué au paragraphe (28), les recettes publicitaires ainsi que le paiement des usagers de la concession sont des ressources purement privées et ne sauraient pas être qualifiées de ressources d'Etat.
- (65) Par contre, la perte de revenus pour les différentes communes composant la Région Bruxelles-Capitale liées à l'exonération des redevances régionales et à la neutralisation de l'augmentation des taxes communales, constituent des manques à gagner pour les pouvoirs publics et donc autant de ressources d'Etat transférées à JCD (voir paragraphes (82)-(83) pour une évaluation de l'impact financier de ces mesures).
- (66) Il est à noter que les mesures non financières évoquées au paragraphe (18), tel que l'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale d'obtenir les permis d'urbanisme et autorisations de voirie nécessaires à JCD dans le cadre de l'exécution de la convention de concession auprès des autorités communales ne semblent pas impliquer a priori de transfert de ressources d'Etat en faveur de JCD.

Présence d'un avantage économique sélectif

- (67) Les critères permettant d'établir la présence d'un avantage économique sélectif sont décrits aux paragraphes (29)-(30).

- (68) Dans le cas d'espèce, l'exonération des redevances régionales et la neutralisation de l'augmentation des redevances communales permettent à JCD de ne pas supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières et sont donc bien de nature à lui procurer un avantage.
- (69) Les autorités belges considèrent cependant que les mesures additionnelles doivent être considérées comme des compensations de service public couvertes par la jurisprudence *Altmark*, en particulier puisque JCD a été choisi suite à un appel d'offres transparent²⁸.
- (70) Dans cet arrêt, la Cour de Justice de l'Union Européenne a précisé que la compensation accordée au moyen de ressources d'État pour les coûts liés à la fourniture d'un service d'intérêt économique général ne constitue pas un avantage pour autant que quatre conditions cumulatives soient réunies²⁹:
- a. l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;
 - b. les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
 - c. la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
 - d. lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations.
- (71) Ces conditions cumulatives ne semblent cependant pas toutes satisfaites dans le cas d'espèce.
- (72) Le premier critère ne semble pas poser de difficultés particulières.
- (73) En effet, la concession Villo a été définie comme concession de service public par les autorités belges dans la convention Villo. De plus, le 25 novembre 2010, le Parlement de la Région a adopté une ordonnance régissant l'exploitation du service public Villo. La convention Villo et l'ordonnance du 25 novembre 2010 définissent le service public comme "*la mise à disposition d'un système de location de vélos automatisé pour tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à frais et risques du concessionnaire, sous l'autorité du Gouvernement et moyennant les conditions minimales fixées par celui-ci*". Ils énoncent les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession. Ces

²⁸ Il est à noter que la qualité de cet appel d'offres est contestée par CCB qui a porté l'affaire devant les juridictions nationales compétentes sans succès à ce stade. Ce point n'a pas d'incidence sur la conclusion de la Commission et n'est pas adressé dans cette décision.

²⁹ Affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, en présence de *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* (Rec. 2003, p. I-7747, points 87 à 95).

deux actes décrivent la nature, l'étendue géographique et le fonctionnement du service. Elles décrivent aussi le système de tarification applicable à ses utilisateurs.

- (74) Cependant, le deuxième critère Altmark ne semble pas totalement satisfait. Certes, les autorités belges ont expliqué que les paramètres de la compensation ont été établis préalablement de façon objective et transparente car le cahier des charges préalable à la convention sur la concession établissait déjà les paramètres principaux du système de financement du service. Ceci semble en accord avec la pratique décisionnelle de la Commission, qui accepte que les données pour le calcul de la compensation soient définies dans le plan d'affaires des opérateurs sur la base de paramètres préalablement fixés par l'autorité dans les documents du marché³⁰.
- (75) De même, l'impact financier pour la Région de Bruxelles des mesures additionnelles, qui n'ont été octroyées que dans la convention après l'appel d'offres, et en particulier d'une mesure telle que la neutralisation de l'augmentation des redevances communales, était inconnu au moment où cette mesure a été octroyée car elle dépend totalement de l'évolution future des taxes communales. En l'absence d'une limitation de l'impact financier maximal de cette mesure, il semble difficile de la considérer comme totalement transparente.
- (76) Le troisième critère pose également problème. En effet, sur la base des informations fournies à la Commission, il apparaît qu'il n'a pas été vérifié ex-ante au moment de l'octroi des mesures additionnelles analysées que la compensation perçue par JCD au cours de l'exploitation de la concession ne dépasserait pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations en découlant en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (77) De plus, s'il apparaît que JCD a été soumise à certains contrôles (visant par exemple à assurer la qualité du service), ces contrôles ne prenaient pas en compte le niveau des revenus générés par la concession Villo et ne comparaient pas le profit général réalisé par la concession Villo et un niveau de bénéfice raisonnable. Ces contrôles ne sont donc pas de nature à assurer l'absence de surcompensation.
- (78) Enfin, il n'est pas possible même dans une perspective ex-post d'écartier à ce stade toute possibilité de surcompensation effective compte-tenu de certaines incertitudes sur les recettes de la concession Villo liée notamment à la façon dont la comptabilité analytique de JCD alloue une part des revenus publicitaires générés par des contrats qui sont négociés nationalement aux dispositifs qui font partie de la concession Villo (voir paragraphes (103)-(108)). Une incertitude subsiste également sur le niveau du bénéfice raisonnable à utiliser pour une telle vérification (voir paragraphe (109)).
- (79) Finalement, en ce qui fait référence à la quatrième condition, dans la mesure où les autorités ont jugé nécessaire d'ajouter certaines mesures après l'appel d'offres, il n'est pas clair que l'objectif de cet appel d'offres dans la perspective Altmark

³⁰ Voir en ce sens la Décision de la Commission européenne N 331/2008 du 30 septembre 2009, paragraphe 160 (JO C 256 de 23 Septembre 2010).

qui est de sélectionner l'opérateur capable de fournir le service au moindre coût pour la collectivité, puisse être considéré comme nécessairement atteint. En effet, à partir du moment où toutes les mesures de compensation ne sont pas intégrées à l'appel d'offres en question, il est difficile de conclure qu'un tel appel d'offres permet nécessairement de sélectionner l'opérateur fournissant le SIEG au moindre coût et ce même si la procédure d'appel d'offres est en elle-même transparente.

- (80) Considérant les points ci-dessus, il ne semble pas possible de considérer que les conditions de la jurisprudence Altmark sont remplies dans le cas d'espèce.
- (81) Par conséquent, la Commission considère que ces transferts de ressources d'Etat additionnels décidés après l'appel d'offres confèrent bien un avantage économique sélectif à JCD.
- (82) Quant au calcul du montant de cet avantage, initialement, les autorités belges ont estimé que la neutralisation des taxes communales équivaldrait au maximum à environ [50 000-70 000] euros par an. Cependant, ce calcul se basait sur une comparaison entre un niveau de taxes spécial applicables aux services publics et le niveau de taxes effectivement appliqué à JCD dans le cadre de la concession Villo. Un tel calcul ne semble pas acceptable dans la mesure où le taux applicable aux services publics est un taux déjà réduit en faveur des prestataires de ces services publics³¹ par rapport aux opérateurs commerciaux qui eux doivent s'acquitter d'un taux standard plus élevé. La Commission considère que l'avantage effectivement concédé à JCD correspondrait à la différence entre le taux standard et le taux appliqué à JCD. Cet avantage pourrait s'élever à [250 000-350 000] euros par an selon les calculs des autorités belges.
- (83) Au total, JCD bénéficierait d'un avantage d'au moins [325 000-500 000] euros par an ([75 000-150 000] pour l'exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale et [250 000-350 000] correspondant à l'application de la clause de révision des prix concernant les taxes communales).

Distorsion de la concurrence

- (84) Pour les mêmes raisons que développées aux paragraphes (40)-(41), les mesures additionnelles accordées à JCD pour la concession Villo ont des effets qui pourraient potentiellement fausser la concurrence.

Effets sur les échanges entre États membres

- (85) Pour les mêmes raisons que développées aux paragraphes (42)-(44), les mesures additionnelles accordées à JCD pour la concession Villo pourraient avoir une incidence sur les échanges entre États membres.
- (86) **Conclusion sur la présence d'aide:** Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que, en ce qui concerne les mesures additionnelles liées à

³¹ Il est à noter qu'appliquer un taux de taxation dans le cadre des services publics est une mesure qui ne pose pas de problème en elle-même car une telle mesure peut s'apparenter à une compensation de service public. Si le bénéficiaire d'une telle mesure n'est pas surcompensé, la mesure si elle constitue une aide, sera très probablement compatible.

l'exploitation de la concession de service public Villo sur la Région de Bruxelles-Capitale par JCD, les critères cumulatifs ayant trait aux aides d'État sont remplis et que ces mesures constituent par conséquent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.2.2 *Légalité de la mesure d'aide*

- (87) La Commission constate que les mesures additionnelles visées par ce volet de la plainte, constitutives d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, n'ont pas été notifiées conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (88) Les autorités belges considèrent cependant que si ces mesures constituent des aides d'État, ce sont des compensations de service public qui sont compatibles sur la base de la Décision SIEG (au moment de l'octroi de ces mesures, le texte en vigueur était la Décision SIEG de 2005³² qui a été remplacé par la Décision SIEG de 2012). Les deux textes prévoient une exemption de notification pour les mesures qui satisfont leurs conditions de compatibilité³³.
- (89) Il est à noter que la compatibilité avec l'une ou l'autre des deux décisions (celle de 2005 ou celle de 2012) serait acceptable. D'une part, il serait évidemment satisfaisant que les mesures concernées aient été en ligne avec la Décision SIEG de 2005 qui ne nécessitait pas de notification. Mais de plus, la Décision SIEG de 2012 prévoit explicitement dans son article 10 (b) que *"toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur de la présente décision, qui n'était pas compatible avec le marché intérieur ni exemptée de l'obligation de notification conformément à la décision 2005/842/CE mais remplit les conditions énoncées dans la présente décision, est compatible avec le marché intérieur et exemptée de l'obligation de notification préalable"*. Ainsi quand bien même, les mesures n'auraient pas été complètement en ligne avec la Décision SIEG de 2005, il suffit qu'elles soient en ligne avec celle de 2012 pour être compatibles et bénéficier de l'exemption de notification.
- (90) Les deux décisions présentent également de nombreuses similarités. La compatibilité avec la Décision SIEG de 2012 est analysée ci-après.

3.2.3 **Compatibilité de l'aide sur la base de la Décision SIEG de 2012**

Champ d'application de la décision SIEG

- (91) La Décision SIEG de 2012 (ainsi que celle de 2005) s'applique uniquement à des services qui peuvent être qualifiés de services d'intérêt économique général. Il résulte de la jurisprudence qu'en l'absence de réglementation sectorielle régissant cette question à l'échelle de l'Union, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition des services susceptibles d'être qualifiés de services d'intérêt économique général, la Commission ayant pour tâche de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste.

³² Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant 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.

³³ Voir par exemple article 3 de la Décision SIEG de 2012.

- (92) Dans le cas d'espèce, il ne semble pas y avoir d'erreur manifeste dans la mesure où le service adresse un besoin des citoyens qui ne serait pas satisfait dans les mêmes conditions sans intervention étatique (le montant payé par les usagers est par exemple insuffisant à couvrir les coûts du service). Il est également intéressant de noter que la Cour Constitutionnelle belge, saisie de cette question, a confirmé le caractère de service public du système automatisé de location de vélos Villo³⁴.
- (93) Il est également important de mentionner que la concession Villo, qui est un service public de location de vélo, ne tombe pas dans le champ de l'article 2(5) de la décision SIEG de 2012³⁵ qui exclut du champ d'application de la décision les activités de transport terrestre. Cette exclusion ne porte en effet, selon la Commission, que sur des activités de transport proprement dites, c'est-à-dire le transport de personnes ou de marchandises par voie ferrée, route et voies fluviales et non la simple location de moyens de transport individuels. Bien que le vélo constitue indéniablement un moyen de transport terrestre, l'objet de la concession est la location de vélos à des particuliers qui n'est pas en elle-même une activité de transport au sens de l'article 2(5) de la décision SIEG de 2012.
- (94) La Décision SIEG de 2012 s'applique à des aides d'Etat sous forme de compensations de service public de moins de 15 millions d'euros annuel. Le montant total de l'aide accordée à JCD est de l'ordre de [300 000-450 000] euros par an en régime de croisière et même s'il pourrait évoluer au cours du temps (l'impact de la révision des prix concernant les taxes communales dépend de l'évolution des dites taxes), il semble totalement exclu que le montant d'aide puisse dépasser une moyenne de 15 millions d'euros par an sur la durée de la concession. L'aide peut donc bien être analysée sur la base de la Décision SIEG de 2012.
- (95) Le respect des exigences de la Décision SIEG de 2012 est analysé ci-après:

Nécessité d'un mandat

- (96) La responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Un tel acte doit notamment préciser la nature et la durée des obligations de service public; l'entreprise à laquelle incombent ces obligations et, s'il y a lieu, le territoire concerné; la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise; la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation; les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières³⁶.
- (97) La concession Villo a été définie comme concession de service public par les autorités belges dans la convention Villo. De plus, le 25 novembre 2010, le

³⁴ Voir arrêt de la Cour Constitutionnelle Belge 68/2012 du 31 mai 2012.

³⁵ Article 2(5) de la Décision SIEG de 2012: "*La présente décision ne s'applique pas aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à des entreprises dans le domaine du transport terrestre*".

³⁶ Voir article 4 de la Décision SIEG de 2012.

Parlement de la Région a adopté une ordonnance régissant l'exploitation du service public Villo.

- (98) La convention Villo et l'ordonnance du 25 novembre 2010 définissent le service public comme "*la mise à disposition d'un système de location de vélos automatisé pour tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à frais et risques du concessionnaire, sous l'autorité du Gouvernement et moyennant les conditions minimales fixées par celui-ci*". Ils énoncent les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession. Ces deux actes décrivent la nature, l'étendue géographique et le fonctionnement du service. Elles décrivent aussi le système de tarification applicable à ses utilisateurs.
- (99) La durée de la concession a été définie pour 15 ans. Cette durée dépasse les 10 années auquel l'article 2(2) de la Décision SIEG de 2012 fait référence. Elle serait cependant justifiée, comme prévu par le même article, eut égard à l'importance des investissements nécessaires. Ceci est notamment illustré par le fait que la concession ne devait atteindre son régime de croisière qu'à partir de 2014³⁷. Il faut également rappeler que l'obligation de limiter la durée de la concession n'existait pas au moment de l'octroi du mandat³⁸.
- (100) Les paramètres de la compensation (paiement par les utilisateurs, la publicité et les différentes mesures additionnelles) sont définis dans la convention Villo.
- (101) L'exigence d'un mandatement de JCD semble donc globalement satisfaite à l'exception toutefois d'une description claire et explicite des modalités de récupération des éventuelles surcompensations et des moyens d'éviter ces dernières (voir paragraphes (110)-(112)). Cette imprécision est potentiellement problématique dans la mesure où cette dimension du mandatement vise à éviter une éventuelle surcompensation du fournisseur du service public et est au cœur de la plainte de CCB qui considère justement que JCD a été significativement surcompensée (voir ci-après).

Compensation

- (102) La Décision SIEG de 2012 requiert que "*le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable*"³⁹.
- (103) Afin de vérifier si JCD est surcompensé ou non pour la concession Villo il est nécessaire de:
- Calculer les revenus (R) de JCD: $R = \text{Paiement des Clients} + \text{Recettes Publicitaires} + \text{Exonérations}$
 - Calculer les coûts (C) de JCD
 - Calculer la marge opérationnelle (M) de JCD: $M = R - C$

Et de vérifier si cette marge M peut être considérée raisonnable en utilisant un *benchmark* approprié.

³⁷ Des profits ne sont attendus, selon le plan d'affaires, qu'à partir de 2015.

³⁸ En effet, la Décision SIEG de 2005 ne limitait pas la durée des mandats de prestation de services d'intérêt économique général.

³⁹ Voir article 5(1) de la Décision SIEG de 2012.

- (104) Les autorités belges considèrent que JCD ne peut avoir été surcompensé et ont produit un calcul montrant que la concession aurait été déficitaire entre 2009 et 2014 (voir tableau ci-après⁴⁰) comme le plan d'affaires initial le supposait. Les autorités belges expliquent donc qu'aucune surcompensation n'a pu matériellement se produire jusqu'à cette date (et ce même sans considérer de profit raisonnable).

MONTANTS EN MILLION €	2009	2010	2011	2012	2013	PR(2014)
PAIEMENT DE CLIENTS	[0-0.5]	[0-0.5]	[0.5-1]	[0.5-1]	[1-2]	[1-2]
RECETTES PUBLICITAIRES	[0-0.5]	[1-2]	[2-3]	[3-4]	[5-6]	[5-6]
EXONÉRATION DE REDEVANCE ET NEUTRALISATION DE L'AUGMENTATION DES TAXES COMMUNALES	[0-0.5]	[0-0.5]	[0-0.5]	[0-0.5]	[0-0.5]	[0-0.5]
(R) TOTAL REVENUS	[0-0.5]	[1-2]	[3-4]	[4-5]	[7-8]	[8-9]
(C) COÛTS D'EXPLOITATION, DE GESTION ET AMORTISSEMENT	[1-2]	[4-5]	[5-6]	[7-8]	[9-10]	[8-9]
(M=R-C) MARGE OPERATIONNELLE	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(0.5-1)]

- (105) CCB conteste cependant les calculs des autorités belges. Alors que le calcul du coût de la concession et des avantages liés aux mesures additionnelles ne semble pas problématique, CCB critique la quantification des revenus des faces publicitaires exploitées dans le cadre de la concession Villo. CCB considère que cette valeur est mal calculée et significativement sous-évaluée.
- (106) La source de la divergence est liée au fait que la valeur attribuée aux faces publicitaires exploitées dans le cadre de la concession Villo résulte de l'allocation d'une part des revenus publicitaires générés par des contrats qui sont négociés nationalement aux dispositifs qui font partie de la concession Villo. Ces revenus ne sont donc pas collectés directement mais sont un sous-produit de la comptabilité analytique de JCD.
- (107) CCB estime que cette allocation n'est pas faite par JCD selon les règles de l'art qui consisteraient à utiliser l'indice GRP⁴¹ comme clé d'allocation. Sur cette base, CCB considère que l'exploitation commerciale de ces faces publicitaires génère des recettes supérieures à celles nécessaires pour financer le service public et qu'en y ajoutant les revenus obtenus sur base des paiements des utilisateurs du système ainsi que les bénéfices tirés des exemptions de taxes sur l'exploitation des faces publicitaires, JCD serait significativement surcompensée. CCB considère que cette surcompensation pourrait s'élever à plusieurs millions d'euros par an (par exemple: CCB considère que JCD serait surcompensé de 4.6 millions

⁴⁰ Il est important de noter que l'impact financier de la neutralisation de l'augmentation des taxes communales retenu dans ce tableau correspond à une comparaison avec un taux de taxe standard et non un taux service public comme expliqué au paragraphe (82).

⁴¹ Gross rating point qui mesure la capacité des dispositifs publicitaires à être vus par un plus ou moins grand nombre de personnes. En Belgique, le GRP est fixé par le Centre d'Information sur les Médias (CIM).

d'euros pour l'année 2013⁴²). Il est cependant important de noter à ce stade que l'analyse de la Commission ne porte que sur la compatibilité des mesures additionnelles (l'exonération des redevances régionales et la neutralisation de l'augmentation des taxes communales) qui seules pourraient éventuellement faire l'objet d'une récupération même s'il est nécessaire de prendre en compte les revenus publicitaires dans la vérification de l'absence de surcompensation.

- (108) Dans la phase d'analyse préliminaire, les autorités belges ont défendu que des modalités d'allocation différentes non basées (ou non exclusivement basées) sur le GRP seraient justifiées mais n'ont pas fourni à ce stade de description détaillée des modalités d'allocation des revenus publicitaires de JCD ni de démonstration complète de la pertinence de modèle. Ainsi, à ce stade, des doutes persistent sur la méthodologie exacte d'allocation des revenus publicitaires pris en compte dans la concession du réseau Villo.
- (109) De plus, même s'il s'avère après vérification que JCD ne fait effectivement pas encore de profit avec la concession, ces profits sont supposés apparaître à l'avenir. Dans une telle perspective, il est nécessaire de s'assurer que le benchmark utilisé pour la vérification évoquée au paragraphe (103) n'est pas lui-même surestimé. Les autorités belges ont évoqué un niveau de marge opérationnelle de 20% comme étant raisonnable⁴³ mais la Commission a des doutes sur un tel benchmark [...].

Contrôle de surcompensation

- (110) L'article 6(1) de la Décision SIEG de 2012 prévoit que "*les États membres veillent à ce que la compensation octroyée pour la prestation du service d'intérêt économique général remplisse les conditions énoncées dans la présente décision et, notamment, que l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le montant déterminé conformément à l'article 5. Ils fournissent des éléments de preuve à la Commission, sur demande de celle-ci. Ils procèdent, ou font procéder, à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans pendant la durée du mandat et au terme de celui-ci*".
- (111) Comme expliqué ci-dessus, le mandatement de JCD ne semble cependant pas adresser précisément la question du contrôle de la surcompensation. Les autorités belges ont souligné qu'un suivi précis des coûts de JCD dans l'exécution de la concession était en place afin de vérifier que ces coûts sont bien en ligne avec ceux qui avaient été avancés au moment de l'octroi de la concession. Les autorités belges ont également indiqué que l'exécution de la concession est soumise à un contrôle systématique par un Comité de gestion et un Comité d'accompagnement.
- (112) Si la réalité de nombreux contrôles (visant par exemple à assurer la qualité du service) n'est pas mise en question, ces contrôles ne semblent pas précisément concerner le niveau des revenus générés par la concession Villo et en particulier les revenus publicitaires.

⁴² Il est cependant à noter qu'une éventuelle surcompensation doit normalement s'apprécier sur toute la durée du contrat et non sur une base annuelle.

⁴³ Ce qui est contesté par CCB comme étant trop élevé.

- (113) La Commission a donc des doutes sur la capacité des contrôles réalisés par les autorités belges à assurer l'absence de surcompensation de JCD.

Transparence

- (114) La compensation pour la concession du service public Villo n'étant pas supérieure à 15 millions d'euros, cette exigence n'est pas d'application dans le cas de l'espèce⁴⁴.

- (115) **Conclusion sur la compatibilité avec la Décision SIEG de 2012:** À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission estime, à titre préliminaire, que JCD bénéficie d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE au travers de l'exploitation de la concession de service public Villo sur le territoire de la Région Bruxelles-Capitale dans la mesure où les critères de la jurisprudence Altmark ne sont pas satisfaits et notamment que l'octroi des exonérations des taxes et les neutralisations visées au paragraphe (17) peut conduire à la surcompensation.

- (116) De plus, la Commission a des doutes sérieux sur la qualité du contrôle de l'existence d'une possible surcompensation de JCD mise en œuvre par les autorités belges et sur la capacité de ce contrôle à éviter toute surcompensation. La Commission a également des doutes sur les modalités d'allocation des revenus publicitaires mis en œuvre dans la comptabilité analytique de JCD, sur le niveau de bénéfice qui peut être considéré raisonnable, et par conséquent sur l'absence de surcompensation en faveur de JCD.

- (117) Il est à noter que l'analyse effectuée sur la base de la Décision SIEG de 2012 ne serait pas substantiellement différente sur la base de la Décision SIEG de 2005. Les doutes de la Commission sont en effet liés à des conditions communes à ces deux décisions, à savoir la nécessité de contrôle de l'absence de surcompensation et l'absence de surcompensation effective. Il n'apparaît donc pas utile d'effectuer une analyse additionnelle sur la base de la Décision SIEG de 2005.

- (118) Pour l'ensemble des motifs ci-dessus, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de la mesure en question.

- (119) Elle invite les autorités belges et toute partie intéressée à lui fournir toute information utile et observation sur cette mesure.

- (120) En particulier, la Commission souhaiterait que les autorités belges fournissent, en particulier:
- a. une description détaillée des modalités d'allocation des revenus publicitaires à la concession Villo;
 - b. une analyse critique de ces modalités d'allocations par rapport à l'état de l'art dans le secteur.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, la Commission invite le Royaume de Belgique à présenter ses observations et à fournir

⁴⁴ Voir article 7 de la décision SIEG de 2012.

toute information utile pour l'évaluation des mesures susmentionnées dans les deux volets (volet des dispositifs du contrat de 1984 et volet Villo) dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente lettre. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de la présente lettre aux bénéficiaires potentiels des aides.

La Commission rappelle au Royaume de Belgique l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, qui prévoit que toute aide illégale peut être récupérée auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la Belgique qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes des aides d'État
B-1049 Bruxelles
Fax +32 22961242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE