DÉCISION (UE) 2019/2120 DE LA COMMISSION

du 24 juin 2019

concernant l'aide d'État SA.33078 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à exécution par la Belgique en faveur de JCDecaux Belgium Publicité

[notifiée sous le numéro C(2019) 4466]

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls 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,

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 19 avril 2011, enregistrée le 26 avril 2011, la Commission a reçu une plainte déposée par Clear Channel Belgium (ci-après «CCB») à l'encontre de l'État belge concernant l'octroi présumé d'aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur à son concurrent JCDecaux Street Furniture Belgium (ci-après «JCD»), anciennement JCDecaux Belgium Publicité SA.

(2) Le 29 mai 2013, la Commission a reçu une seconde plainte concernant l'octroi présumé d'aides illégales et incompatibles à JCD. Le plaignant (ci-après «le second plaignant») a souhaité que son identité demeure confidentielle.

(3) Par lettre du 24 mars 2015 la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE») à l'égard de ces mesures d'aide présumées.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après «la décision d'ouverture») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 19 juin 2015 ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures d'aide présumées en cause.

(5) La Belgique a présenté ses observations le 21 juillet 2015. La Commission a reçu les observations écrites de CCB le 16 juillet 2015, du second plaignant qui veut que son identité reste confidentielle et de JCD le 17 juillet 2015. La Commission a transmis les observations des parties intéressées sur la décision d'ouverture par lettre du 24 juillet et du 13 août 2015 à la Belgique. Elle a reçu les commentaires de la Belgique sur ces observations par lettre du 2 octobre 2015.

(6) Des discussions et échanges supplémentaires ont également eu lieu avec les autorités belges, JCD et CCB. À cet égard, la Commission a envoyé une requête d'information le 15 avril 2016 à la Belgique et aux parties intéressées. La Belgique a répondu à la requête d'information le 20 juin 2016 et a transmis des observations ultérieures le 26 janvier 2017, le 20 février 2017, le 20 mars 2017 et le 23 janvier 2019.

(7) CCB a transmis des observations ultérieures le 1er décembre 2015, le 23 mai 2016, le 20 septembre 2016 et le 24 mars 2017. JCD a transmis des observations ultérieures le 12 octobre 2015, le 29 mars 2016, le 15 juillet 2016 et le 16 mai 2017.

([1]) JO C 203 du 19.6.2015, p. 12.
([2]) Ibidem.

(8) Les observations soumises par CCB le 16 juillet 2015 sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure contenaient une plainte additionnelle à l'encontre de JCD.

2. **DESCRIPTION DES PLAINTES**

2.1. **Le plaignant CCB et le bénéficiaire présumé des aides JCD**

(9) 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.

(10) CCB est une filiale du groupe international CC Media Holding qui détient Clear Channel Communication Inc., une entreprise multinationale dont le siège se trouve aux États-Unis et qui est présent dans 28 pays d'Europe, d'Asie-Pacifique et d'Amérique Latine. En Belgique, CCB commercialise des milliers de dispositifs publicitaires de petits et grands formats; elle exerce également des activités de fourniture et de gestion de mobilier urbain et de systèmes de vélos en libre-service.

(11) JCD est la filiale belge de la société de droit français JCDecaux SA, acteur mondial dans le secteur de la publicité extérieure et de la fourniture, du placement et de l'entretien du mobilier urbain, ainsi que de la fourniture et de la gestion de systèmes de vélos en libre-service.

(12) La plainte soumise par CCB faisant l'objet de la présente décision ([3]) porte sur les deux volets décrits ci-après. La plainte soumise par le second plaignant ne porte que sur le second volet.

2.2. **Volet des dispositifs publicitaires du contrat de 1984**

2.2.1. *Contexte*

(13) La Ville de Bruxelles ([4]) et JCD ont conclu deux contrats concernant la mise en place de dispositifs publicitaires dans la Ville de Bruxelles, l'un en 1984 et l'autre en 1999. Les deux contrats portent sur l'installation de mobilier urbain rémunérée par des dispositifs publicitaires d'une taille approximative de 2 m^2, lesquels constituent le support pouvant accueillir de la publicité (entre une ou deux faces publicitaires, et même six 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.

(14) Les deux contrats objets de la plainte ont des caractéristiques différentes décrites ci-après.

(15) Le contrat du 16 juillet 1984 (ci-après «le contrat de 1984»), d'une durée de 15 ans, prévoyait que JCD mettrait en place et pourrait exploiter des abribus publicitaires et des mobiliers urbains appelés «mupi» (comportant deux faces, dont l'une est réservée à la Ville de Bruxelles et l'autre face pouvait être exploitée par JCD pour y apposer de la publicité) sous les conditions suivantes:

i) 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 appartenant à JCD, mais JCD devait procurer à la Ville de Bruxelles 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) chaque dispositif pouvait être exploité pour une durée de 15 ans et pouvait être installé tout au long du contrat de 1984 qui avait lui aussi une durée de 15 ans (1984-1999). 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 jusqu'à la fin de leur période d'exploitation de 15 années.

([3]) Cette décision ne porte pas sur la plainte additionnelle de CCB évoquée au considérant 8 qui est relative aux dispositifs relevant du contrat de 1999 qui n'était pas partie de la procédure formelle d'examen (voir aussi considérant 69).

([4]) 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 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 d'environ 1 200 000 habitants dont les parties constituent un arrondissement unique dénommé communément Bruxelles.

(16) Le contrat du 14 octobre 1999 (ci-après «le contrat de 1999») a remplacé celui de 1984 à la suite d'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 fut remporté par JCD.

(17) 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 Bruxelles ([5]) et JCD paierait un loyer mensuel pour son utilisation à des fins publicitaires;

ii) tout l'ancien mobilier installé sur la base de précédents marchés entre la Ville de Bruxelles et JCD devait être enlevé par JCD. Afin de prendre en compte la situation des mobiliers relevant du contrat de 1984 dont la période d'exploitation de 15 ans était toujours en cours, un calendrier annexé au contrat de 1999 (ci-après «l'annexe 10») déterminait précisément les dates auxquelles ces différents panneaux devaient être retirés (entre 1999 et 2010). 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 leurs dates d'enlèvement respectives.

2.2.2. *Objet de la plainte*

(18) CCB considère que JCD aurait bénéficié d'une aide d'État incompatible en continuant à exploiter certains dispositifs du contrat de 1984 au-delà de la date de démantèlement prévue par le contrat de 1999, sans payer ni loyer ni taxe à la Ville de Bruxelles.

2.3. **Volet Villo**

2.3.1. *Contexte*

(19) Afin d'inclure une offre de mobilité douce sur son territoire, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de mettre en place un système automatisé de location de vélos en libre-service sur le domaine public.

(20) 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»), pour une durée totale de 15 ans (prolongée de deux ans en 2011 à cause de retards dans l'exécution de la convention). Cette convention prévoyait:

i) l'installation et la gestion d'un système automatisé de location de vélos (2 500 vélos sur 200 stations dans une première phase, qui a débuté le 16 novembre 2009, devant être étendu à 5 000 vélos dans une deuxième phase à partir de 2011), et ce pour une durée totale de 15 ans (jusqu'en 2026);

ii) la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires pour financer le système de location de vélos en complément des paiements des clients. À ce titre, JCD exploite des dispositifs publicitaires intégrés aux stations de vélos ainsi que de dispositifs distincts et isolés de ces stations (concernant principalement des espaces publicitaires de 2 m^2 et aussi de 8 m^2).

(21) 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.

(22) De plus, dans le cadre de la négociation de la convention Villo, la Région a accordé à JCD certaines mesures financières non évoquées dans l'appel d'offres ([6]):

i) une exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale sur les dispositifs publicitaires de 8 m^2; le montant maximal de cette exonération est plafonné à [50 000-150 000] euros/an ([7]);

([5]) Moyennant le paiement d'un prix net forfaitaire par produit fourni, complètement équipé, installé et opérationnel.

([6]) Ces éléments ont été repris dans un avenant à la convention Villo conclu le 9 juin 2011.

([7]) La redevance est de […] euros par dispositif par an. Le montant maximal de la redevance dont aurait dû s'acquitter JCD sans l'exonération s'élève à […] dispositifs de 8 m^2 × […] euros par dispositif = [50 000-150 000] euros.

ii) une clause d'imprévision concernant les taxes régionales (neutralisation des modifications des taxes régionales): le principe est que si les taxes régionales augmentent, JCD peut être dédommagée de cette augmentation; cette clause n'a cependant jamais été appliquée;

iii) une clause de révision des prix concernant les taxes communales (neutralisation de l'augmentation des taxes communales): le principe est que si les taxes communales augmentent au-delà de 75 EUR/m², JCD est dédommagé de cette augmentation; les autorités belges ont initialement considéré que le dédommagement prévu par cette clause pourrait au maximum s'élever à [250 000-350 000] euros par an ([8]).

2.3.2. *Objet de la plainte*

(23) CCB et le second plaignant considèrent que JCD aurait bénéficié d'une aide d'État au travers du financement de la concession Villo.

(24) Selon les plaignants, l'ensemble des mesures de financement (exploitation des dispositifs publicitaires et mesures additionnelles accordés à JCD) constitueraient des aides d'État.

(25) De plus, ces aides d'État ne pourraient pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base des règles de l'Union en matière de compensation de service public et en particulier la décision 2012/21/UE de la Commission ([9]) (ci-après la «décision SIEG de 2012»), dans la mesure où JCD serait très significativement surcompensée (en particulier parce que le nombre de dispositifs publicitaires accordé à JCD serait trop élevé).

3. ANALYSE DU VOLET DES DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DU CONTRAT DE 1984

3.1. Motifs justifiants l'ouverture de la procédure

(26) La Commission a estimé que, en ce qui concerne l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD sur le territoire de la Ville de Bruxelles relevant du contrat de 1984 et maintenus au-delà de leurs dates d'enlèvement prévues (telle qu'indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999), les critères cumulatifs ayant trait aux aides d'État étaient remplis et que cette mesure constituait par conséquent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(27) Aucune des conditions requises pour déclarer l'aide compatible ne semblant a priori remplie, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.

3.2. Observations présentées par les parties intéressées sur la décision d'ouverture

(28) La Commission a reçu des observations de CCB et JCD, résumées ci-dessous.

3.2.1. *Observations présentées par CCB*

(29) En réponse à la décision d'ouverture, CCB indique qu'il partage l'analyse de la Commission selon laquelle l'exploitation par JCD de plusieurs dispositifs publicitaires installés en vertu du contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles et maintenus au-delà de leur dates d'enlèvement prévues sans paiement de loyer ni taxe constituerait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et serait incompatible avec le marché intérieur.

(30) CCB indique également partager le point de vue de la Commission selon lequel il y aurait de sérieux doutes quant à la réalité et à la pertinence du mécanisme de compensation invoqué par les autorités belges pour justifier le maintien des dispositifs litigieux au-delà de leurs dates d'enlèvement prévues. Selon CCB, les autorités belges ne fournissent aucun élément de preuve démontrant que ce mécanisme de compensation a été formellement mis en place préalablement au maintien illégal des dispositifs litigieux.

([8]) Voir le considérant 82 de la décision d'ouverture.

([9]) Décision 2012/21/UE 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).

(31) CCB insiste sur le fait que l'avantage dont aurait bénéficié JCD au travers de l'exploitation des dispositifs de 1984 au-delà de leurs dates d'enlèvement prévues est supérieur à 2 150 000 EUR, sans intérêts. CCB se base sur deux constats d'huissier effectués à sa demande le 3 décembre 2007 et le 21 décembre 2009 fournissant un état des lieux des mobiliers installés dans le cadre du contrat de 1984, qui étaient toujours en place à ces dates. CCB indique également que le fait que les autorités belges se basent elles-mêmes sur ces constats d'huissier réalisés à la demande de CCB (voir section 3.3.2) montrerait qu'il n'y a pas eu de suivi précis des dispositifs maintenus au-delà des dates initialement prévues et que en l'absence de preuve contraire par les autorités belges, le nombre de dispositifs à prendre en compte pour le calcul de l'avantage accordé à JCD s'élève à 86, soit à 119 faces publicitaires.

(32) Enfin, CCB soutient l'analyse de la Commission selon laquelle à partir de 2002, des taxes seraient dues sur les dispositifs publicitaires indépendamment du contrat d'origine. L'enlèvement anticipé d'un dispositif relevant du contrat de 1984 ne ferait par conséquent perdre aucune économie de taxes à JCD, puisque ces taxes seraient de toute façon dues sur ces dispositifs s'ils avaient été maintenus, ce qui rendrait inopérant l'argument d'une compensation entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs, pour autant que ces taxes soient concernées. CBB réitère également son affirmation selon laquelle ces exonérations de taxes au profit de JCD créeraient des distorsions de concurrence majeures sur le marché belge de la publicité extérieure et entraineraient un désavantage concurrentiel compte tenu du fait que les concurrents de JCD, dont CCB, ont dû s'acquitter des taxes sur la publicité pour les dispositifs qu'ils exploitent sur le territoire de la Ville de Bruxelles.

(33) CCB fait observer que dans un arrêt du 29 avril 2016, la Cour d'appel de Bruxelles a jugé que JCD n'avait pas respecté les dates d'enlèvement prévues à l'annexe 10 du cahier spécial des charges du marché de 1999 et avait exploité sans titre ni droit, pendant plusieurs années, de nombreux dispositifs publicitaires sur le domaine public de la Ville de Bruxelles ([10]). CCB fait également observer que la Cour a rejeté l'argument de la compensation entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs, soutenu par JCD.

(34) CCB estime que les recettes publicitaires tirées de l'exploitation commerciale des dispositifs publicitaires maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 pourraient également constituer des ressources d'État car l'État pourrait exploiter lui-même ces dispositifs.

(35) Dans les observations soumises le 16 juillet 2015 sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure, CCB a soumis une plainte additionnelle à l'encontre de JCD portant sur des taxes non payées par JCD à l'État Belge sur les dispositifs relevant du contrat de 1999.

3.2.2. *Observations présentées par JCD*

(36) Dans ses observations sur la décision d'ouverture du 17 juillet 2015, JCD rappelle que l'autorité publique (en l'occurrence la Ville de Bruxelles) est soumise à l'obligation de préserver l'équilibre économique des contrats auxquels elle est partie. Or, d'après JCD, pour compenser les pertes de revenus publicitaires résultant de l'enlèvement prématuré des dispositifs concernés et garantir l'équilibre économique du contrat de 1984, la Ville de Bruxelles a logiquement permis le maintien et l'exploitation, au-delà de leur date d'enlèvement prévue, d'un nombre équivalent d'autres dispositifs relevant du contrat de 1984. JCD affirme à ce titre que la réalité de la compensation est incontestable et qu'elle serait établie par divers éléments de preuves dont de nombreuses soumissions et écrits de la Ville de Bruxelles dans le cadre de l'enquête préliminaire.

(37) Selon JCD, l'exploitation des dispositifs publicitaires en cause n'aurait jamais été régie par le contrat de 1999 et le maintien de certains mobiliers urbains se serait fait dans le cadre de l'exécution du contrat de 1984 sans le moindre transfert de ressources publiques. Le maintien des mobiliers en cause est neutre en termes de ressources d'État car il constitue la contrepartie de l'enlèvement anticipé d'autres mobiliers régis après le même contrat.

(38) Pour JCD, il découle du principe même de la compensation que l'exploitation publicitaire des mobiliers maintenus au-delà de leur terme devait être soumise au même régime que celui qui est applicable aux dispositifs retirés anticipativement, c'est-à-dire au contrat de 1984.

([10]) Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 avril 2016 (9e chambre) dans le cadre de l'affaire 2011/AR/140. La Cour d'appel de Bruxelles a rejeté l'argument de l'interversion des mobiliers et a précisé que l'interversion n'avait été ni prévue ou autorisée par les contrats de 1984 et de 1999, ni avait été approuvée par la ville postérieurement à la conclusion du contrat de 1999.

(39) Dès lors, JCD conteste l'affirmation selon laquelle elle aurait bénéficié d'un avantage sélectif résultant d'un transfert de ressources publiques dans le cadre de contrats passés régulièrement avec la Ville de Bruxelles. JCD considère n'avoir bénéficié d'aucune économie en termes de loyers et taxes dues en vertu du contrat de 1999, et que ces services relèvent d'une mission de service public.

(40) En particulier, en ce qui concerne l'exonération du paiement de loyers, elle s'explique selon JCD par le mécanisme de la compensation régi par le contrat de 1984.

(41) Pour ce qui est de l'exonération de taxes, la position de la Ville de Bruxelles de ne pas enrôler de taxes uniquement pour les contrats de mobilier urbain — contrairement aux dispositifs publicitaires — serait parfaitement cohérente afin de préserver l'équilibre économique desdits contrats, puisque ni les dispositifs relevant du contrat de 1984 ni ceux relevant du contrat de 1999 n'étaient assujettis à une taxe et ce indépendamment de l'adoption par la Ville de Bruxelles d'un règlement-taxe en 2002.

(42) En effet, selon JCD, la Ville de Bruxelles n'a adopté un premier règlement-taxe en matière de publicité à caractère temporaire dans et sur l'espace public que pour l'exercice 2002 (Règlement-taxe du 17 octobre 2001), alors que le contrat de 1984 est arrivé à échéance en 1999. Par conséquence, cette taxe ne serait pas applicable à l'exploitation publicitaire des dispositifs relevant du contrat de 1984, même prolongée au cours des exercices 2002 et suivants. Selon JCD, le non-enrôlement de ces dispositifs n'est pas susceptible de constituer un avantage sélectif au bénéfice du co-contractant dans la mesure où il reflète un principe général n'ayant pas donné lieu à un traitement plus favorable octroyé à JCD par rapport à toute entreprise qui se trouverait dans une situation comparable et ne pourrait en conséquence fonder l'existence d'une aide d'État.

(43) En outre, dans l'hypothèse théorique où une taxe serait devenue applicable à ce contrat, il y aurait dû y avoir une révision des conditions du contrat de 1984, comme prévu par ce contrat.

(44) En ce qui concerne les dispositifs relevant du contrat de 1999, JCD considère que leur exploitation publicitaire ne serait pas non plus assujettie au paiement d'une taxe sur la publicité. En effet, le règlement-taxe sur la publicité adoptée par la Ville de Bruxelles en 2002 ne serait pas applicable car JCD s'acquitte déjà d'un loyer mensuel pour l'utilisation des supports à des fins publicitaires, ce qui constitue en vertu du contrat de 1999 la seule charge grevant l'exploitation publicitaire des dispositifs. Par ailleurs, ce règlement-taxe exonère expressément les dispositifs publicitaires de la Ville de Bruxelles et donc les dispositifs relevant du contrat de 1999.

(45) Au soutien de ces arguments, JCD fournit à la Commission deux jugements du 4 novembre 2016, par lesquels le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a retenu que JCD n'était pas redevable de la taxe communale sur la publicité en ce qui concerne les dispositifs publicitaires installés sur le territoire de la Ville et qui appartiennent à la Ville de Bruxelles en exécution du marché attribué à JCD le 14 octobre 1999. Ces jugements ont alors ordonné le remboursement des sommes qui auraient été payées pour les exercices 2009 à 2012.

(46) JCD soutient que dans l'hypothèse où le mécanisme de compensation évoqué ci-dessus aurait impliqué un déséquilibre potentiel en faveur de JCD, ce déséquilibre hypothétique n'a pas pu renforcer la position concurrentielle de JCD par rapport à ses concurrents sur les marchés pertinents car il serait minime.

(47) Selon JCD, ce déséquilibre hypothétique n'aurait notamment pas pu rendre plus difficile la pénétration de ces marchés pour des entreprises établies dans d'autres États membres. JCD rappelle par ailleurs que la Commission a déjà considéré que certaines mesures ne produisaient des effets qu'à l'échelon local, et n'affectaient donc pas les échanges entre États membres.

3.3. **Observations présentées par la Belgique**

3.3.1. *Observations présentées par la Belgique sur la décision d'ouverture*

(48) Les autorités belges reconnaissent que JCD a continué à exploiter certains panneaux relevant du contrat de 1984 au-delà de la date de démantèlement prévue par le contrat de 1999, telle que fixée à l'annexe 10. Pour ces dispositifs publicitaires JCD ne payait ni loyer ni taxe à la Ville de Bruxelles, contrairement aux panneaux relevant du contrat de 1999 pour lesquels un loyer était payé dès le début du contrat et des taxes ont également été enrôlées, mais seulement à partir de 2009 ([11]). Cette situation a duré jusqu'en août 2011 où les derniers dispositifs ont été démantelés.

([11]) La Ville de Bruxelles a adopté son premier règlement sur l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales en octobre 2001, qui est entré en vigueur en janvier 2002 (Règlement-taxe du 17 octobre 2001, Impôt en matière de publicité à caractère temporaire dans et sur l'espace public), mais les autorités belges n'auraient réclamé le paiement de taxes sur les dispositifs de 1999 qu'à partir de l'exercice d'imposition 2009.

(49) Les autorités belges ne contestent pas que les mesures leur soient imputables et, en particulier, imputables 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 esthétiques et plus précisément des nouveaux mobiliers urbains de type art nouveau.

(50) Les autorités belges considèrent que cet enlèvement anticipé a impliqué une perte pour JCD qui aurait renoncé à des dispositifs sur lesquels aucun loyer ou taxe 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'aucun loyer ou taxe ne soit exigé pour ces dispositifs.

(51) 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'enlèvement prévue) et le nombre de dispositifs maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10. L'article 4.5 de la convention conclue en 1984 entre la ville de Bruxelles et JCD prévoyait que les supports d'affichage et abribus bénéficient d'une exonération de paiement de loyer, droit d'occupation et redevance. Selon les autorités belges cette exonération doit être analysée en tenant compte du fait qu'à l'époque de la signature de la convention la Ville de Bruxelles n'avait adopté aucun règlement taxant les supports publicitaires.

(52) Selon les autorités belges, JCD a, d'une part, renoncé à une économie en termes de loyers et taxes en acceptant de retirer des dispositifs de façon anticipée et d'autre part, a bénéficié d'une économie en termes de loyers et taxes à travers le maintien de dispositifs au-delà des dates d'enlèvement 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 un maximum de [100 000-150 000] euros entre décembre 1999 et 2011.

(53) À cet égard, les autorités belges ont argumenté que la mesure pourrait aisément tomber sous le coup du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission ([12]) (ci-après «le règlement de minimis de 2006»). Ce règlement établit en effet que certaines aides de faible montant (moins de 200 000 EUR sur une période de 3 exercices fiscaux) sont considérées comme n'ayant pas d'effet sur les échanges entre États membres et comme ne remplissant donc pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(54) Les autorités belges apportent par ailleurs des précisions concernant certaines allégations de CCB qui font l'objet de la décision d'ouverture. En premier lieu, l'estimation de base de 86 dispositifs apportée par CCB serait erronée, puisque les constats d'huissier de CCB (voir considérant 31) répertorient 80 dispositifs. Par ailleurs, CCB a erronément décrit certains dispositifs comme des abribus alors qu'il s'agit des panneaux d'information pour la ville. En second lieu, concernant l'estimation du montant des loyers, CCB indexerait le montant des loyers de façon incorrecte, ces derniers devant être, selon la ville de Bruxelles, indexés à la date d'anniversaire du contrat ([13]). En troisième lieu il y aurait des erreurs dans l'estimation du montant des taxes dues par JCD telle qu'indiquée par CCB.

3.3.2. *Observations présentées par la Belgique sur les observations des parties intéressées*

(55) Dans les observations écrites du 2 octobre 2015, les autorités belges précisent que le non recouvrement par la Ville de Bruxelles des taxes dues par JCD au titre du contrat de 1999, alors que des procédures en justice étaient en cours, ne résulte pas d'une faveur accordée par la Ville de Bruxelles, mais de l'application de la loi belge et des arrêts de cours belges selon lesquels l'administration communale était empêchée de procéder à une saisie exécution ou au recouvrement d'une taxe pour la partie de la taxe qui excède l'incontestablement dû. Lorsqu'un recours, comme celui introduit par JCD, porte sur l'intégralité de la taxe, une saisie exécution ou un recouvrement s'avère impossible.

([12]) 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), applicable au moment où l'aide a été accordée.

([13]) Le contrat de 1999 prévoit à l'article 12 la formule de variation des loyers, et précise que le pouvoir adjudicateur accepte la formule de variation (indexation à la date d'anniversaire). Le même article indique les données de base pour le calcul du loyer mensuel.

Cette situation n'implique pas que le redevable qui introduit une action en justice soit exonéré de la taxe, comme le prétend CCB. Par ailleurs, les taxes, fussent-elles contestées, doivent, d'un point de vue comptable, être reprises comme charge d'exploitation. Aucune aide d'État ne peut donc dès lors découler du non recouvrement par la Ville de Bruxelles des taxes mises à la charge de JCD qui font l'objet des procédures judiciaires.

(56) Dans les observations écrites du 20 juin 2016, en réponse aux questions posées par les services de la Commission par lettre du 15 avril 2016, les autorités belges ont confirmé que la Ville de Bruxelles n'aurait commencé à taxer les dispositifs publicitaires placés en exécution du marché attribué le 14 octobre 1999 qu'à partir de l'exercice d'imposition 2009. Cependant, dès le règlement-taxe du 17 octobre 2001 en matière de publicité à caractère temporaire dans et sur l'espace public, la Ville de Bruxelles avait établi un impôt sur les annonces publicitaires à caractère temporaire dans et sur l'espace public et avait prévu une exonération de taxes exclusivement pour ses propres annonces ([14]). Les autorités belges relèvent que les règlements-taxe applicables aux dispositifs publicitaires ne sont entrés en vigueur pour la première fois qu'au 1er janvier 2002 de sorte qu'aucune taxe n'était due pour l'année 2001 et affirment que ces règlements-taxe s'appliquent aux dispositifs relevant du contrat de 1999.

(57) Elles précisent aussi que la Ville de Bruxelles n'a pas perçu les montants correspondant à ces taxes pour les exercices d'imposition 2002 à 2008. Cette situation découle du fait que la Ville a initialement considéré que les dispositifs placés en exécution du marché de 1999, qui lui appartenaient et qui étaient exploités par JCD n'étaient pas taxables, en application de l'exonération de taxes prévue à l'article 5 du règlement-taxe du 17 octobre 2001 portant exclusivement sur les propres annonces de la Ville de Bruxelles. En outre, une exonération visant spécifiquement les dispositifs publicitaires de la Ville de Bruxelles ou d'organismes crées par, ou subordonnés à la Ville de Bruxelles a été introduite dans le règlement-taxe du 18 décembre 2006 et dans les règlements-taxe successifs.

(58) Les premiers enrôlements sont intervenus le 29 juillet 2011 et concernaient l'exercice d'imposition 2009. En application de l'article 6 de la loi du 24 décembre 1996, abrogée depuis lors par une ordonnance du 3 avril 2014, il n'était pas possible de faire rétroagir la taxation pour une période de plus de trois ans à compter du 1er janvier de l'exercice d'imposition.

(59) Les autorités belges affirment que la Ville de Bruxelles a décidé de ne plus appliquer l'exonération, puisqu'elle a estimé qu'exonérer les dispositifs publicitaires au seul motif qu'ils appartenaient à la Ville de Bruxelles, alors qu'elle n'en n'était pas l'exploitante, créait une iniquité vis-à-vis des exploitants d'autres dispositifs publicitaires. Dans l'esprit de la Ville de Bruxelles, s'il pouvait effectivement être justifié d'exonérer les dispositifs publicitaires utilisés pour ses propres besoins ou ceux d'organismes qu'elle avait créés ou qui lui étaient subordonnés, une exonération ne se justifiait pas lorsqu'ils étaient exploités par un tiers et, en particulier, par une entreprise commerciale active dans le secteur de la publicité extérieure.

(60) L'exonération prévue par le règlement-taxe visait en effet à éviter que la Ville n'ait à se taxer elle-même, ce qui ne lui aurait procuré aucune recette supplémentaire et aurait accru le travail administratif à réaliser par son département des finances alors que l'objectif poursuivi de tout règlement-taxe est de permettre à l'autorité taxatrice de se procurer des moyens financiers supplémentaires. Toutefois, ainsi que précisé dans les observations déposées par les autorités belges le 20 février 2017 aux questions complémentaires posées par la Commission en date du 14 février 2017, la Ville de Bruxelles n'a jamais exploité elle-même des dispositifs publicitaires. Cette exploitation a toujours eu lieu moyennant l'intermédiaire de tiers. Les seuls dispositifs publicitaires appartenant à la Ville de Bruxelles sont ceux qui font l'objet du marché public attribué le 14 octobre 1999 à JCD. À l'échéance du contrat de 1999 il y a eu un nouvel appel d'offres qui a été remporté par CCB, qui est l'adjudicataire actuel. Sur la base du contrat actuellement en vigueur, CCB s'acquitte d'un loyer pour les dispositifs publicitaires ainsi que des taxes applicables.

([14]) Plus précisément l'article 5 du règlement-taxe du 17 octobre 2001 prévoyait une exonération de l'impôt pour notamment, les «annonces par la Ville ou organismes crées, subordonnés ou financés par la Ville».

(61) Les autorités belges indiquent que les opérateurs qui utilisent leurs propres dispositifs paient uniquement les taxes dues et que le loyer pour l'utilisation des dispositifs publicitaires vient s'ajouter à ces taxes quand les dispositifs appartiennent à la Ville de Bruxelles. Ce loyer ne remplace en aucun cas les taxes levées sur de tels dispositifs. En effet, le loyer constitue la contrepartie du droit d'exploiter les dispositifs appartenant à la Ville de Bruxelles. En l'absence de paiement d'un loyer, les opérateurs disposeraient de l'exploitation gratuite des dispositifs de la Ville de Bruxelles alors que celle-ci a dû supporter le coût d'acquisition des dispositifs. Il est donc logique qu'ils aient à supporter un loyer. Par contre, les opérateurs qui n'exploitent pas les dispositifs de la Ville de Bruxelles doivent, quant à eux, assumer l'intégralité de l'investissement pour la fabrication ou l'acquisition des dispositifs publicitaires.

(62) Les autorités belges expliquent que, dans deux jugements du 4 novembre 2016, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a retenu que JCD, aux termes de l'article 9 des règlements-taxe pour les années 2009-2012, n'était pas redevable de la taxe communale sur la publicité en ce qui concerne les dispositifs publicitaires installés sur le territoire de la Ville de Bruxelles et qui appartiennent à la Ville de Bruxelles en exécution du marché attribué à JCD le 14 octobre 1999. Ces jugements ont alors ordonné le remboursement des sommes qui auraient été payées pour les exercices 2009 à 2012.

(63) Les autorités belges confirment aussi que la Ville de Bruxelles a interjeté appel des deux jugements du 4 novembre 2016, qui portaient respectivement sur les exercices d'imposition 2009-2010, ainsi que sur les exercices d'imposition 2011-2012. Dans la procédure en appel, toujours en cours, la Ville de Bruxelles a fait valoir que l'interprétation donnée à l'article 9 du règlement-taxe par le Tribunal, comme permettant d'exonérer JCD, posait la question de sa compatibilité avec les articles 106 et 107 du TFUE.

(64) Par contre, aucun enrôlement n'a été effectué par la Ville de Bruxelles pour les taxes dues sur les dispositifs publicitaires régis par le contrat de 1984 et maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue.

(65) Les autorités belges déclarent qu'elles sont dans l'incapacité de donner le montant des loyers et des taxes non payées sur les dispositifs maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10, pour la période allant du 1er janvier 2002 jusqu'au 21 août 2010.

3.4. **Appréciation des mesures**

3.4.1. *Le volet des dispositifs du contrat de 1984: objet de la présente décision*

(66) L'analyse de la Commission concerne uniquement le maintien des dispositifs de 1984 au-delà de l'expiration de leur période d'exploitation et ne porte pas sur le contrat de 1984 lui-même. Ceci est justifié notamment par le fait que conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([15]), la Commission ne peut ordonner la récupération des aides accordées au-delà de l'expiration du délai de prescription de 10 ans.

(67) 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 à JCD l'aurait été plus de 10 ans avant la première demande d'information adressée par la Commission aux autorités belges, qui date du 15 septembre 2011.

(68) Par contre, en ce qui concerne le maintien des dispositifs relevant du contrat de 1984 sans paiement de loyers 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 relevant du contrat de 1984 au-delà de la date prévue par l'annexe 10 implique une aide d'État 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 17 du règlement (UE) 2015/1589).

(69) Cette décision ne concerne pas non plus une analyse de la qualification comme aide d'État de l'exonération des taxes dues par JCD à l'État belge sur les dispositifs relevant du contrat de 1999, qui ne faisait pas partie du périmètre de la décision d'ouverture.

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

3.4.2. *Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE*

(70) 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.

(71) Selon une jurisprudence constante, la qualification d'aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, requiert que toutes les conditions cumulatives visées par cette disposition soient remplies: i) la mesure est imputable 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 ([16]).

3.4.2.1. Imputabilité et ressources d'État

(72) 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 public ([17]), y compris les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres) ([18]).

(73) Les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État peuvent être considérés comme des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'existence d'une ressource d'État peut prendre une forme négative, lorsqu'il s'agit d'un manque à gagner pour les pouvoirs publics. Il est de jurisprudence constante que le renoncement à des ressources qui, en principe, auraient dû être reversées au budget de l'État constitue un transfert de ressources d'État. De même, les interventions allégeant les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise peuvent constituer des ressources d'État ([19]).

Imputabilité

(74) 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 relevant 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 esthétiques (voir considérant 49).

Ressources d'État

(75) Les autorités belges reconnaissent également que le maintien des dispositifs au-delà des dates prévues par l'annexe 10 implique un manque à gagner pour la Ville de Bruxelles en termes de loyers et de taxes non perçues sur ces dispositifs qui auraient normalement été remplacés par des dispositifs relevant du contrat de 1992 impliquant le paiement de loyers et de taxes.

(76) Il n'est donc pas contesté que le maintien par JCD des dispositifs de 1984 au-delà des dates prévues par l'annexe 10 est imputable à l'État belge et qu'il a impliqué un renoncement à des ressources d'État de sa part. La quantification de ces ressources d'État, (c'est-à-dire du montant de loyers et taxes auquel la Ville de Bruxelles a renoncé) fait cependant l'objet d'appréciations divergentes de la Commission et de l'État belge (voir section 3.4.5).

([16]) Arrêt de la Cour de Justice du 2 septembre 2010 dans l'affaire C-399/08 P, Commission/Deutsche Post, ECLI:EU:C:2010:481, point 39 et jurisprudence citée; arrêt de la Cour de Justice du 21 décembre 2016 dans l'affaire C-524/14 P, Commission/Hansestadt Lübeck, ECLI:EU:C:2016:971, point 40; arrêt de la Cour de Justice du 21 décembre 2016 dans les affaires jointes C-20/15 P et C-21/15 P, Commission/World Duty Free Group SA e.a., ECLI:EU:C:2016:981, point 53; arrêt de la Cour de Justice du 20 septembre 2017 dans l'affaire C-300/16 P, Commission/Frucona Kosice, ECLI:EU:C:2017:706, point 19.

([17]) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:1996:194, point 56.

([18]) Arrêt de la Cour de Justice du 14 octobre 1987 dans l'affaire C-248/84, République fédérale d'Allemagne/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1987:437, point 17; et arrêt du 6 mars 2002 dans les affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava et Ramondín, SA et Ramondín Cápsulas SA/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:2002:61, point 57.

([19]) Arrêt de la Cour de Justice du 16 mai 2000 dans l'affaire C-83/98 P, France/Ladbroke Racing et Commission, ECLI:EU:C:2000:248, points 48 à 51; arrêt de la Cour de Justice du 14 janvier 2015, dans l'affaire C-518/13, Eventech, ECLI:EU:C:2015:9, point 33.

(77) En conséquence, la Commission considère que cette mesure constitue un transfert de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(78) Comme indiqué au considérant 34, CCB dans ses observations écrites estime que les recettes publicitaires tirées de l'exploitation commerciale des dispositifs publicitaires maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 pourraient également constituer des ressources d'État car l'État pourrait exploiter lui-même ces dispositifs.

(79) La Commission considère tout d'abord que les recettes publicitaires perçues par JCD ne constituent clairement pas des ressources d'État dans la mesure où ces recettes publicitaires proviennent de contrats privés entre JCD et ses clients dans lesquels l'État n'intervient aucunement.

(80) Par ailleurs, il n'est pas possible de considérer que la Ville de Bruxelles renonce à des ressources d'État simplement parce qu'elle ne s'engage pas elle-même dans telle ou telle activité économique. Une telle approche des ressources d'État serait extrêmement extensive et interdirait à l'État d'autoriser des activités sur son territoire sans vérifier préalablement qu'elle ne pourrait pas exercer l'activité elle-même.

(81) De plus, quand bien même il serait possible en théorie pour une autorité publique de s'engager dans une certaine activité économique, ce n'est clairement pas sa fonction première et elle ne dispose a priori ni du savoir-faire, ni des compétences et moyens techniques pour une telle activité. Il peut par exemple être observé dans le cas d'espèce que les contrats publicitaires sont généralement nationaux. La Ville de Bruxelles n'aurait pas les moyens de négocier de tels contrats car elle n'aurait d'autorité que sur les panneaux qu'elle possèderait sur le territoire de la ville de Bruxelles. Sa capacité éventuelle à générer des revenus à partir de ces panneaux serait donc sans comparaison avec celle de JC Decaux.

3.4.2.2. Présence d'un avantage économique

(82) 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'État ([20]). Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État ([21]).

(83) D'après la Cour de justice un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État, et donc constitue un avantage non seulement une prestation positive mais également toutes les interventions de l'État qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise ([22]).

(84) 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 loyers ou taxes 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 nouveaux dispositifs publicitaires qui les auraient remplacés impliquait le paiement de loyers et taxes.

(85) 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 la date d'enlèvement prévue, et le nombre de dispositifs maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10. À supposer même que la Commission partage ce point de vue (quod non), l'existence d'un avantage serait en tout état de cause établie.

(86) La Commission note tout d'abord que les autorités belges acceptent le principe de l'existence d'un avantage mais en contestent simplement l'ampleur.

([20]) Arrêt de la Cour de Justice du 11 juillet 1996 dans l'affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., ECLI:EU:C.1996:285, point 60; arrêt de la Cour de Justice du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.

([21]) Arrêt de la Cour de Justice du 2 juillet 1974, dans l'affaire 173/73, République italienne/Commission, ECLI:EU:C:1974:71, point 13.

([22]) Arrêt de la Cour de Justice du 8 novembre 2001, dans l'affaire C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598; et aussi arrêt de la Cour de Justice du 14 février 1990 dans l'affaire C-301/87, République Française/Commission, ECLI:EU:C:1990:67, point 41.

(87) De plus, les autorités belges considèrent la mesure comme une compensation octroyée à JCD pour compenser le désavantage du retrait anticipé d'un certain nombre de dispositifs. À ce titre, la Commission se réfère à l'affaire C-211/15 P, Orange/Commission ([23]) dans laquelle la Cour de Justice a confirmé la position du Tribunal ([24]) et de l'Avocat général ([25]) selon lesquels même un allègement de charges octroyé à une entreprise, en supprimant des charges supplémentaires résultant d'un régime dérogatoire auxquelles échappent les entreprises concurrentes, constituerait une aide d'État ([26]). Les seules compensations impliquant un transfert de ressources publiques échappant à la qualification d'aide d'État sont les compensations de service public octroyées conformément à la jurisprudence Altmark ([27]).

(88) Or, le contrat de 1984 comme celui de 1999 sont de purs contrats commerciaux et leurs dispositions ne confient pas à JCD une mission de service public. Dès lors, la jurisprudence Altmark qui concerne les compensations accordées pour la fourniture d'un service public n'est pas applicable.

(89) Il semble donc sur cette base que la compensation évoquée par les autorités belges, à supposer qu'elle vise effectivement à compenser le désavantage lié à une potentielle obligation de retirer de façon anticipée certains dispositifs, implique nécessairement un avantage pour JCD. Cette conclusion est d'autant plus robuste dans le cas d'espèce qu'il est difficile de considérer que JCD a souffert d'un désavantage structurel car JCD a de son propre chef accepté de retirer ces dispositifs et que par ailleurs les autorités belges ont reconnu elles-mêmes que la compensation en question était allée au-delà de ce qui était requis par le supposé désavantage.

(90) Cette argumentation est également cohérente avec le point 69 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» ([28]) (ci-après «la communication relative à la notion d'aide d'État») qui souligne que «même les coûts résultant d'obligations réglementaires imposées par l'État ([29]) peuvent en principe être considérés comme liés aux coûts inhérents à l'activité économique, de sorte que toute compensation de ces coûts procure un avantage à l'entreprise ([30]). Cela signifie que l'existence d'un avantage ne sera en principe pas exclue par le fait que l'avantage n'excède pas la compensation d'un coût résultant de l'imposition d'une obligation réglementaire. Cela s'applique également à l'allégement des coûts que l'entreprise n'aurait pas supportés en l'absence d'incitation découlant de la mesure de l'État, parce que sans cette incitation, elle aurait organisé ses activités différemment ([31]). L'existence d'un avantage n'est pas non plus exclue si une mesure compense des charges d'une nature différente et sans rapport avec cette mesure ([32]).»

(91) Dans le cas d'espèce, il n'est également pas réellement possible d'assimiler le remplacement anticipé des dispositifs de 1984 à une obligation réglementaire car JCD a de son propre chef accepté de retirer ces dispositifs, mais il résulte du point 69 de la communication relative à la notion d'aide d'État que si le retrait des dispositifs avait été causé par une obligation réglementaire, la compensation de ce remplacement anticipé aurait impliqué un avantage.

([23]) Arrêt de la Cour de Justice du 26 octobre 2016 dans l'affaire C-211/15 P, Orange/Commission, ECLI:EU:C:2016:798.

([24]) Arrêt du Tribunal du 26 février 2015 dans l'affaire T-385/12, Orange/Commission, ECLI:EU:T:2015:117.

([25]) Conclusions de l'avocat général Wahl du 4 février 2016 dans l'affaire C-211/15 P, Orange/Commission, ECLI:EU:C:2016:78.

([26]) Arrêt de la Cour de justice du 26 octobre 2016 dans l'affaire C-211/15 P, Orange/Commission, ECLI:EU:C:2016:798, points 41 à 44.

([27]) Arrêt de la Cour de Justice du 26 octobre 2016 dans l'affaire C-211/15 P, Orange/Commission, ECLI:EU:C:2016:798, point 44.

([28]) Communication de la Commission du 19 juillet 2016 relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1).

([29]) Dans le secteur de l'agriculture, des exemples d'imposition d'une obligation réglementaire seraient des contrôles et des essais vétérinaires ou en matière de sécurité des aliments imposés aux exploitants agricoles. Par contre, des contrôles et des essais réalisés et financés par des organismes publics et que la législation n'impose pas de faire réaliser ou financer par les exploitants agricoles ne sont pas considérés comme des obligations réglementaires imposées aux entreprises. Voir la décision de la Commission du 18 septembre 2015 sur les mesures d'aide SA.35484, tests de qualité du lait exécutés conformément à la loi sur le lait et les matières grasses, et la décision de la Commission du 4 avril 2016 sur l'aide d'État SA.35484, activités générales de protection de la santé dans le cadre de la loi sur le lait et les matières grasses.

([30]) Arrêt du Tribunal du 25 mars 2015 dans l'affaire T-538/11, Belgique/Commission, ECLI:EU:T:2015:188, points 74 à 78.

([31]) Par exemple, si une entreprise reçoit une subvention pour réaliser un investissement dans une région assistée, on ne peut faire valoir que cette subvention n'allège pas les coûts qui grèvent normalement le budget de l'entreprise car, en l'absence de subvention, l'entreprise n'aurait pas réalisé cet investissement.

([32]) Arrêt de la Cour de Justice du 8 décembre 2011 dans l'affaire C-81/10 P, France Télécom/Commission, ECLI:EU:C:2011:811, points 43 à 50. Cela vaut en toute logique pour l'allègement des coûts supportés par une entreprise pour remplacer le statut de ses fonctionnaires par un statut de salarié comparable à celui de ses concurrents, qui procure un avantage à l'entreprise concernée (au sujet duquel a régné une certaine incertitude après l'arrêt du Tribunal du 16 mars 2004 dans l'affaire T-157/01, Danske Busvognmænd/Commission, ECLI:EU:T:2004:76, point 57). À propos des coûts échoués, voir également l'arrêt du Tribunal du 11 février 2009 dans l'affaire T-25/07, Iride et Iride Energia/Commission, ECLI:EU:T:2009:33, points 46 à 56.

(92) Il est également à noter que le point 71 de la communication relative à la notion d'aide d'État rappelle que «L'existence d'un avantage est exclue dans le cas d'une restitution de taxes indûment perçues ([33]), d'une obligation pour les autorités nationales d'indemniser certaines entreprises pour le préjudice qu'elles leur ont occasionné ([34]) ou du versement d'une indemnisation en cas d'expropriation ([35])».

(93) Cependant, aucun de ces deux cas de figure n'est présent en l'espèce. Rien ne permet de considérer que les autorités belges auraient occasionné un préjudice pour JCD qu'elles auraient été obligées d'indemniser. JCD a de son propre chef accepté de retirer certains dispositifs de 1984 et on peut légitimement supposer que JCD l'a accepté car elle en tirait globalement un avantage.

(94) Finalement, la Commission s'interroge sur la possibilité de considérer cette compensation comme un comportement normal d'opérateur de marché qui pourrait éventuellement exclure l'existence d'un avantage. Cependant, il ne peut pas être considéré que la Ville de Bruxelles s'est comportée comme un opérateur de marché en la circonstance. En effet, il est établi que l'accord de compensation allégué n'a fait l'objet d'aucune formalisation et d'aucun suivi (ce qui d'ailleurs explique pourquoi selon les autorités belges elles-mêmes, il y aurait eu un décalage entre le nombre de dispositifs enlevés et remplacés anticipativement). Aucun élément fourni à la Commission n'indique une négociation de quelque sorte que ce soit, entre la Ville de Bruxelles et JCD sur ce point. Aucun élément n'indique l'existence d'une analyse, par la Ville de Bruxelles, du manque à gagner effectif de JCD lié aux remplacements anticipés de certains dispositifs relevant du contrat de 1984 en comparaison avec le bénéfice tiré du maintien d'autres dispositifs, par ailleurs complètement amortis (le coût de ces panneaux a en effet logiquement été complètement remboursé — incluant la marge de JCD — par leur exploitation sur la durée légale du contrat de 1984), relevant du même contrat. L'absence totale d'analyse, de contrat et de suivi excluent que ce comportement de la ville de Bruxelles soit conforme au principe de l'opérateur privé en économie du marché.

(95) L'argument de la Commission sur l'existence d'un avantage a d'ailleurs été confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 avril 2016 ([36]). Dans cet arrêt la Cour d'appel rejette l'appel de JCD et confirme le jugement rendu le 13 décembre 2010 par le Tribunal de première instance de Bruxelles. Plus précisément, la Cour confirme que JCD n'a pas respecté les dates d'enlèvement prévues à l'annexe 10 du contrat de 1999 et qu'elle a dès lors exploité sans titre ni droit de nombreux dispositifs publicitaires sur le domaine public de la Ville de Bruxelles. JCD a donc posé des actes objectivement illicites contraires aux pratiques honnêtes du marché, puisque l'exploitation dans son réseau de dispositifs publicitaires qui ne devraient pas ou plus s'y trouver offre à JCD un avantage concurrentiel illicite susceptible de détourner les annonceurs de son concurrent CCB. À cet égard, la Cour ordonne la cessation de ces pratiques illicites et considère que le démontage des dispositifs publicitaires exploités sans titre ni droit est un acte nécessaire à la cessation de la pratique illicite.

(96) En conséquence, la Commission considère que le maintien et l'exploitation par JCD entre 1999 et 2011 d'un certain nombre de dispositifs publicitaires relevant du contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni taxe, a eu pour effet de réduire des charges que JCD aurait normalement dû supporter dans l'exercice de son activité et constitue un avantage économique.

3.4.2.3. Sélectivité

(97) Pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit être sélective, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([37]). En conséquence, seules les mesures favorisant des entreprises de façon sélective relèvent de la notion d'aide.

(98) Tout d'abord, il peut être noté que les autorités belges ne contestent pas la sélectivité de la mesure (le maintien des dispositifs de 1984 sans paiement de loyers ni taxes au-delà de l'expiration de leur période d'exploitation prévue à l'annexe 10).

([33]) Arrêt de la Cour de Justice du 27 mars 1980 dans l'affaire 61/79, Amministrazione delle Finanze dello Stato, ECLI:EU:C:1980:100, points 29 à 32.

([34]) Arrêt de la Cour de Justice du 27 septembre 1988 dans les affaires jointes C-106/87 à C-120/87, Asteris AE e.a./Grèce, ECLI:EU:C:1988:457, points 23 et 24.

([35]) Arrêt du Tribunal du 1er juillet 2010 dans l'affaire T-64/08, Nuova Terni Industrie Chimiche/Commission, ECLI:EU:T:2010:270, points 59 à 63, 140 et 141, précisant que si le versement d'une indemnisation en cas d'expropriation ne confère pas un avantage, une prolongation a posteriori de cette indemnisation peut constituer une aide d'État.

([36]) Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 avril 2016 (9e chambre) dans le cadre de l'affaire 2011/AR/140.

([37]) Arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005 dans l'affaire C-66/02, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2005:768, point 94.

(99) En fait, les autorités belges ont expliqué que la mesure est une compensation accordée à JCD pour compenser l'enlèvement anticipé de certains dispositifs et une telle mesure est par essence une mesure individuelle, et dans ce cadre, l'identification d'un avantage économique (voir section 3.4.2.2) permet normalement de présumer de leur sélectivité. En l'absence d'indication contraire, cette présomption s'applique dans le cas d'espèce et suffit à déclarer la mesure sélective.

(100) Il peut également être noté qu'il n'est pas possible de considérer que la mesure n'est pas sélective simplement parce que JCD serait dans une situation légale et factuelle unique de par le fait qu'elle était la seule à pouvoir bénéficier de la mesure puisqu'elle est la seule à disposer des dispositifs relevant du contrat de 1994.

(101) En effet dans l'arrêt Orange précité, la Cour de justice a confirmé la position du Tribunal ([38]) selon laquelle «[…] le critère de la comparaison du bénéficiaire avec d'autres opérateurs se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par la mesure trouve son origine et sa justification dans le cadre de l'appréciation du caractère sélectif de mesures d'application potentiellement générale et ne serait donc pas pertinent lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'apprécier le caractère sélectif d'une mesure ad hoc, qui ne concerne qu'une seule entreprise […]».

(102) Dans le cas d'espèce, il est manifeste que le maintien des dispositifs est une mesure ad hoc sans portée générale, elle est donc clairement sélective.

3.4.2.4. Distorsion de la concurrence et effets sur les échanges entre États membres

(103) 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».

Distorsion de la concurrence

(104) Une mesure d'aide accordée par un État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est susceptible de renforcer la position concurrentielle de son bénéficiaire par rapport aux entreprises qui lui font concurrence ([39]).

(105) Il suffit que, au moment de la mise en vigueur d'une mesure d'aide, il y ait une situation de concurrence effective sur le marché concerné pour qu'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres et de fausser ou de menacer de fausser la concurrence ([40]). 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.

(106) 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.

Effets sur les échanges entre États membres

(107) Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, toute aide octroyée à une entreprise exerçant ses activités dans le marché intérieur peut être susceptible d'affecter les échanges entre États membres ([41]).

([38]) Arrêt du Tribunal du 6 février 2016 dans l'affaire T-385/12, Orange/Commission, ECLI:EU:T:2015:117.

([39]) Arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1980:209, point 11, et arrêt du Tribunal du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:2000:151, point 80.

([40]) Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019 dans l'affaire C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2019:51, point 40.

([41]) Arrêt du Tribunal du 4 avril 2001 dans l'affaire T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, ECLI:EU:T:1999:125, point 41.

(108) Il est de jurisprudence constante que la Commission n'est pas tenue de procéder à une analyse économique de la situation réelle sur les marchés en cause, de la part de marché des entreprises bénéficiaires de l'aide, de la position des entreprises concurrentes ou des échanges commerciaux entre États membres ([42]). Dans le cas d'aides d'État accordées illégalement, la Commission n'est pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel que ces aides ont eu sur la concurrence et sur les échanges.

(109) La mesure en question (maintien de dispositifs publicitaires sans paiement de loyers ni taxes au-delà des dates prévues à l'annexe 10) en faveur de JCD renforce sa position sur le marché des dispositifs publicitaires dans la Région Bruxelles-Capitale et rend plus difficile la pénétration dudit marché pour les entreprises établies dans d'autres États membres ([43]). De plus, la Commission observe en l'espèce que tant JCD que CCB sont actifs dans d'autres États membres de l'Union européenne ([44]). 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.

(110) La mesure est donc susceptible d'avoir une incidence sur les échanges entre les États membres.

(111) Il est à noter toutefois que les autorités belges, tout en reconnaissant l'existence d'un avantage en faveur de JCD, considèrent qu'il est possible d'invoquer le règlement de minimis de 2006.

(112) Leur raisonnement repose sur un calcul du montant de cet avantage prenant en compte une logique de compensation entre dispositifs enlevés tardivement et dispositifs enlevés anticipativement.

(113) Les autorités belges considèrent en effet (voir considérants 51 et 52) que globalement JCD a bénéficié d'un avantage économique mais uniquement en raison d'un déséquilibre entre le nombre de dispositifs enlevés anticipativement, avant la date d'enlèvement prévue, et le nombre de dispositifs maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10. De leur point de vue, sur la base d'un mécanisme de compensation convenu entre les parties, JCD a, d'une part renoncé à une économie en termes de loyers et taxes en acceptant de retirer des dispositifs de façon anticipée et, d'autre part, a bénéficié d'une économie en termes de loyers et taxes au travers du maintien de dispositifs au-delà de la date d'enlèvement prévue.

(114) 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 limité s'élevant à un maximum de [100 000-150 000] euros entre décembre 1999 et 2011.

(115) Dans la mesure où elles considèrent que l'avantage accordé à JCD ne pourrait pas dépasser [100 000-150 000] euros, les autorités belges ont argumenté que la mesure pourrait aisément rentrer dans le champ d'application du règlement de minimis de 2006.

(116) À ce titre, il est important de noter à ce stade qu'en fait deux règlements de minimis sont pertinents pour la période considérée:

a) le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis (ci-après «le règlement de minimis de 2001»), valable de février 2001 au 31 décembre 2006, qui établit que certaines aides de faible montant (moins de 100 000 EUR sur une période de 3 exercices fiscaux) sont considérées comme n'ayant pas d'effet sur les échanges entre États membres et ne remplissent donc pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE;

b) le règlement de minimis de 2006, valable du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013, qui établit que certaines aides de faible montant (moins de 200 000 EUR sur une période de 3 exercices fiscaux) sont considérées comme n'ayant pas d'effet sur les échanges entre États membres et ne remplissent donc pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

([42]) Arrêt de la Cour de justice du 8 septembre 2011 dans l'affaire C-279/08 P, Commission/Pays-Bas, ECLI:EU:C:2011:551, point 131.

([43]) Voir, en ce sens, arrêt de la Cour de Justice du 8 mai 2013 dans les affaires jointes C-197/11 et C-203/11, *Eric Libert e.a./Gouvernement flamand; All Projects & Developments NV e.a./Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2013:288.

([44]) Par exemple, l'appel d'offres lancé par la Région de Bruxelles-Capitale le 15 mars 2008 dans le cadre de la concession Villo a été publié dans le *Journal officiel de l'Union européenne*.

(117) Tout d'abord, comme expliqué à la section 3.4.2.2, la Commission considère que l'avantage est supérieur à celui considéré par les autorités belges puisque le calcul de cet avantage doit prendre en compte tous les loyers et les taxes non payés par JCD sur les dispositifs publicitaires maintenus tardivement. Il est à noter que la Commission n'a pas une évaluation précise de la totalité de l'avantage octroyé à JC Decaux en raison du refus des autorités belges de produire cette information, mais en tout cas le montant de l'aide octroyé à JCD est supérieur à 200 000 EUR. Les règlements de minimis ne sont donc pas d'application et la Commission ne peut accepter l'argument des autorités belges.

(118) Même si un des règlements de minimis étaient d'application (quod non), la Commission note également que les conditions de contrôle établies à l'article 3 du règlement de minimis de 2001 et à l'article 3 du règlement de minimis de 2006 ne sont de toutes façons pas remplies. Les autorités belges n'ont en effet pas initialement réellement considéré le dispositif comme étant une aide de minimis, elles n'ont donc effectué aucune des démarches prévues par ces règlements.

(119) La mesure ne respecte également pas les conditions de transparence établies à l'article 2, paragraphe 4, du règlement de minimis de 2006 qui prévoit que «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 pourrait 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, qui est la base du calcul effectué par les autorités belges pour aboutir au montant d'aide de [100 000-150 000] euros.

(120) Par conséquent, l'aide en question ne saurait rentrer dans le champ d'application du règlement de minimis.

(121) En conclusion, la Commission considère que la mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

3.4.2.5. Conclusion

(122) Considérant ce qui précède, la Commission conclut que le maintien des dispositifs relevant du contrat de 1984 au-delà de leur date d'enlèvement prévue a impliqué l'octroi à JCD d'une aide d'État comportant deux composantes (celle des loyers et celle des taxes).

3.4.3. *Légalité de l'aide*

(123) La Commission constate que la mesure visée par ce volet de la plainte, constitutive d'aides 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.

(124) Aucune justification n'ayant été invoquée par les autorités belges en vue de bénéficier d'une exemption de notification, la mesure est par conséquent illégale.

3.4.4. *Compatibilité avec le marché intérieur*

(125) Dans la mesure où l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés en exécution du contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles au-delà de leur date d'enlèvement prévue (indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999) implique l'existence d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il convient de déterminer si ces mesures pourraient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

(126) Les mesures d'aide d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base des dérogations prévues à l'article 106, paragraphe 2, ainsi qu'à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE. Les autorités belges n'ont cependant avancé aucun argument tendant à prouver qu'une de ces dérogations s'appliquerait dans le cas présent.

(127) La Commission rappelle tout d'abord qu'il incombe à l'État membre de démontrer qu'une aide est compatible avec le marché intérieur. Les autorités belges n'ont cependant invoqué aucun argument de compatibilité pour les mesures en question. Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE, à l'article 107, paragraphe 3, points a) à d) du TFUE ne s'appliquent pas en l'espèce, car la mesure en question n'est pas justifiée par des objectifs prévus par ces dispositions.

(128) Enfin, les contrats de 1984 et de 1999 sont de purs contrats commerciaux et leurs termes ne confient pas à JCD une mission de service public. Dès lors, la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE qui concerne les compensations accordées pour la fourniture d'un service public n'est donc pas applicable.

(129) La Commission estime donc que le maintien de dispositifs relevant du contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévue 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'il doit par conséquent être considéré comme une aide au fonctionnement qui n'est pas compatible avec le marché intérieur.

(130) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission considère que JCD a bénéficié d'une aide d'État illégale incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE à travers le maintien de dispositifs relevant du contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni de taxe. Cette aide doit être récupérée pour autant que sa récupération ne soit pas prescrite au titre de l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589.

3.4.5. *Montant de l'aide incompatible*

(131) Le principe général appliqué pour le calcul du montant de l'aide incompatible est d'estimer le montant de loyers et de taxes que la Ville aurait dû percevoir en l'absence de la mesure.

(132) La Commission considère que le calcul du montant de l'aide incompatible doit s'effectuer pour chaque dispositif relevant du contrat de 1984 maintenu après le 15 septembre 2001 ([45]) en prenant pour référence les loyers dus au titre du contrat de 1999 et les taxes généralement applicables aux dispositifs publicitaires ([46]) entre la date initiale prévue pour l'enlèvement ([47]) (si elle est postérieure au 15 septembre 2001) ou le 15 septembre 2001 (si la date initiale prévue pour l'enlèvement était antérieure au 15 septembre 2001), et la date où l'enlèvement a été effectivement effectué.

(133) Comme indiqué aux considérants 111 à 114, les autorités belges parviennent à la conclusion que le montant de l'aide éventuelle accordée à JCD serait de [100 000-150 000] euros en se basant sur une logique de compensation entre dispositifs relevant du contrat de 1984 maintenus tardivement et dispositifs enlevés anticipativement. 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 ces constats d'huissier démontraient qu'en 2007 le nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été démontés avant la date d'enlèvement prévue à l'annexe 10 était supérieur au nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été maintenus au-delà de la date d'enlèvement 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, même s'il y a pu y 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.

(134) Comme expliqué à la section 3.4.2.2, la Commission considère que l'argumentation des autorités belges basée sur un mécanisme de compensation est infondée et que l'avantage accordé à JC Decaux correspond à l'ensemble des économies réalisées par l'entreprise en continuant à exploiter les dispositifs relevant du contrat de 1984 au lieu de les remplacer par des dispositifs conformes au contrat de 1999.

(135) L'argument de la Commission sur ce point a d'ailleurs été confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 avril 2016 ([48]). Dans cet arrêt la Cour d'appel confirme que JCD n'a pas respecté les dates d'enlèvement prévues à l'annexe 10 du contrat de 1999, et qu'elle a dès lors exploité sans titre ni droit de nombreux dispositifs publicitaires sur le domaine public de la Ville de Bruxelles.

(136) Plus particulièrement, la Cour d'appel rejette l'idée d'un mécanisme de compensation tel qu'invoqué par les autorités belges pour les anciens mobiliers qui auraient été maintenus au-delà de leur date d'enlèvement prévue en échange du remplacement prématuré d'anciens mobiliers, puisqu'un tel mécanisme n'était pas prévu ou autorisé par le contrat de 1984. La Cour d'appel confirme qu'il ne ressort d'aucune pièce qu'après la conclusion du marché de 1999 JCD a obtenu l'autorisation expresse de la Ville de Bruxelles de procéder à un «interversion» des dispositifs publicitaires. La Cour rejette l'appel et confirme le jugement rendu le 13 décembre 2010 par le Tribunal francophone de première

([45]) La durée de prescription de 10 ans interdit tout recouvrement avant le 15 septembre 2001.

([46]) Le calcul du montant de l'aide incompatible concernant la taxe doit être effectué sur la base des articles 3, 4 et 5 du règlement du 17 octobre 2001, les articles 4 à 7 du règlement du 18 décembre 2006 et les articles 4, 5 et 6 des règlements-taxe du 17 décembre 2007, du 15 décembre 2008, 9 novembre 2009, 20 décembre 2010 et 5 décembre 2011.

([47]) Ces dates sont reprises dans l'annexe 10.

([48]) Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 29 avril 2016 (9e chambre) dans le cadre de l'affaire 2011/AR/140.

instance de Bruxelles. Elle confirme que JCD, en exploitant des dispositifs publicitaires sans titre ni droit sur le domaine public de la Ville de Bruxelles, a posé des actes objectivement illicites contraires aux pratiques honnêtes du marché, puisque l'exploitation dans son réseau de dispositifs publicitaires qui ne devraient pas ou plus s'y trouver offre à JCD un avantage concurrentiel illicite susceptible de détourner les annonceurs de son concurrent CCB.

(137) Par conséquent, la Commission considère que le calcul du montant de l'aide incompatible doit s'effectuer en se basant uniquement sur les loyers et taxes non perçus sur les dispositifs maintenus tardivement sans appliquer aucune logique de compensation. Pour ce faire, les autorités belges doivent considérer pour chaque dispositif concerné et chaque période pertinente, les loyers existants et les taxes découlant des règlements-taxe de 2001 et suivants pour un dispositif de même surface.

(138) À cet égard, le règlement-taxe du 17 octobre 2001 en matière de publicité à caractère temporaire dans et sur l'espace public introduisait pour les exercices 2002 à 2006 un impôt sur les annonces publicitaires à caractère temporaire dans et sur l'espace public. La Ville de Bruxelles a également adopté le règlement-taxe du 18 décembre 2006 qui prévoyait le même impôt pour l'exercice 2007. À partir de l'exercice d'imposition 2008 la Ville de Bruxelles a introduit un impôt spécifiquement sur les dispositifs publicitaires ([49]).

(139) La Commission considère que les règlements-taxe sur les dispositifs publicitaires auraient dû automatiquement s'appliquer aux dispositifs relevant du contrat de 1984 maintenus tardivement et que l'exemption de taxes prévue par ces règlements-taxe pour les dispositifs de 1984 maintenus tardivement est une dérogation au système de référence.

(140) Il est à noter que la Ville de Bruxelles a initialement considéré, en vertu d'une exonération de taxes pour les annonces de la Ville de Bruxelles ([50]) prévue par le règlement-taxe du 17 octobre 2001, que les dispositifs placés en exécution

([49]) Règlements-taxe du 17 décembre 2007, du 15 décembre 2008, du 9 novembre 2009, du 20 décembre 2010 et du 5 décembre 2011. L'article 2 desdits règlements-taxe prévoyait que «les dispositifs publicitaires visés par le présent règlement sont les dispositifs de publicité, les dispositifs de publicité temporaire, les véhicules publicitaires et les stands publicitaires». Le calcul de la taxe était visé aux articles 4 à 6. Plus précisément selon l'article 4, Taxe sur les dispositifs de publicité:

a) «le taux de la taxe sur les dispositifs de publicité s'élève à 150 EUR par exercice par m^2.

b) § 1. Le taux de la taxe sur les dispositifs de publicité destinés exclusivement à la publicité à des fins culturelles, sociales, sportives et à la publicité y assimilable en ce compris celle pour les films, les créations artistiques et celle qui porte à la connaissance l'organisation de foires, congrès, salons ou cirques s'élève à 50 EUR par exercice par m^2.

§ 2. Toutefois, lorsque plus de 1/7 de la surface publicitaire visible est utilisé pour des mentions, noms ou logos de nature commerciale, les dispositifs de publicité destinés exclusivement à la publicité à des fins culturelles, sociales, sportives et à la publicité y assimilable en ce compris celle pour les films, les créations artistiques et celle qui porte à la connaissance l'organisation de foires, congrès, salons sont taxés au taux prévu au point a) de cet article.

c) La taxe est due pour l'exercice entier quelle que soit la date d'installation ou de démontage du dispositif de publicité considéré.»

Selon l'article 5, Taxe sur les dispositifs de publicité temporaires: […]

Selon l'article 6, Dispositions communes aux articles 4 et 5:

«a) la taxe est due par dispositif publicitaire.

b) § 1. Pour le calcul de la taxe, toute fraction de m^2 est comptée comme entier m^2.

§ 2. Par exception au § 1, pour les dispositifs publicitaires inférieurs à 4 m^2, la taxation se fait par tranche ou fraction de 0,25 m^2 au tarif fixé divisé par 4.

c) Pour les dispositifs publicitaires équipés de plusieurs faces publicitaires, le taux de la taxe est multiplié par le nombre de faces publicitaires.

a. Pour les dispositifs publicitaires équipés d'un système permettant la succession ou le défilement de plusieurs publicités sur une même face, le taux de la taxe est doublé.

d) Lorsque la surface du dispositif publicitaire diffère de la surface publicitaire visible, la taxe est calculée sur base de la surface publicitaire visible.»

([50]) L'article 5 prévoyait que sont exonérés de l'impôt établi par le présent règlement, entre autre, «les annonces par la Ville ou organismes crées, subordonnés ou financés par la Ville». Ainsi que précisé dans les observations déposées par les autorités belges le 20 février 2017 aux questions complémentaires posées par la Commission en date du 14 février 2017, la Ville de Bruxelles n'a jamais exploité elle-même des dispositifs publicitaires. Cette exploitation s'est toujours réalisée à l'intervention des tiers. Les seuls dispositifs publicitaires appartenant à la Ville de Bruxelles sont ceux qui font l'objet du marché public attribué le 14 octobre 1999, lequel a été renouvelé à l'échéance. L'adjudicataire actuel, à savoir la CCB s'acquitte d'un loyer pour les dispositifs publicitaires ainsi que des taxes applicables.

du marché de 1999 et qui lui appartenaient n'étaient pas taxables, ce qui pourrait sembler contredire la position exprimée par la Commission au considérant 139. Une disposition exonératoire visant spécifiquement les dispositifs publicitaires de la Ville de Bruxelles a en effet été ensuite introduite dans le règlement-taxe du 17 décembre 2007, à l'article 9, et successivement dans les règlements-taxe des 15 décembre 2008, 9 novembre 2009, 20 décembre 2010 et 5 décembre 2011 ([51]).

(141) Les autorités belges ont cependant également indiqué que la Ville de Bruxelles a conclu ultérieurement qu'exonérer des taxes les dispositifs publicitaires au seul motif qu'ils appartenaient à la Ville de Bruxelles, alors qu'elle n'en n'était pas l'exploitante, créait une iniquité vis-à-vis des exploitants d'autres dispositifs publicitaires. Elle a par conséquent décidé de percevoir des taxes sur les dispositifs relevant du contrat de 1999 et les premiers enrôlements sont intervenus le 29 juillet 2011 et concernaient l'exercice d'imposition 2009. Les autorités belges ont expliqué qu'en application de l'article 6 de la loi du 24 décembre 1996, abrogée depuis lors par une ordonnance du 3 avril 2014, il n'était pas possible de faire rétroagir la taxation pour une période de plus de trois ans à compter du 1er janvier de l'exercice d'imposition.

(142) Sur la base du raisonnement présenté par les autorités belges, la Commission considère que les taxes sur les dispositifs publicitaires s'appliqueraient normalement aux dispositifs relevant du contrat de 1999 et donc qu'il n'y a pas de contradiction avec sa position selon laquelle les dispositifs de 1984 maintenus tardivement devraient également être soumis à taxation.

(143) La Commission note à cet effet que les deux jugements du 4 novembre 2016, rendus par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, qui établissent que JCD n'est pas redevable de la taxe communale sur la publicité en ce qui concerne les dispositifs publicitaires qui appartiennent à la Ville en exécution du marché attribué à JCD le 14 octobre 1999, ne prennent pas en compte la question de la conformité aux règles en matière d'aides d'État.

(144) Le calcul du montant des loyers et taxes économisées par JCD ne présente pas de difficultés particulières et les autorités belges l'ont partiellement fait dans le cadre de leur argumentation de minimis (voir considérants 52 et 53). Les autorités belges n'ont cependant pas fourni à la Commission une estimation du montant total d'aide en dépit des demandes répétées de la Commission. CCB a pour sa part fourni une estimation du montant de l'aide à recouvrer, qui s'élève à environ 2 millions d'euros.

4. **ANALYSE DU VOLET VILLO**

4.1. **Motifs justifiant l'ouverture de la procédure**

(145) Dans la décision d'ouverture, la Commission a estimé que, en ce qui concerne les mesures additionnelles (l'exonération de certaines redevances ou la neutralisation de certaines taxes au niveau communal et régional, voir considérant 22) liées à 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 étaient remplis et que ces mesures constituaient par conséquent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(146) En particulier, l'argument des autorités belges selon lequel ces mesures pourraient échapper à cette qualification sur la base de la jurisprudence Altmark car JCD avait été sélectionné au moyen d'un appel d'offres transparent ne semblait pas applicable en l'espèce car ces mesures additionnelles ne faisaient pas partie de cet appel d'offres: elles avaient été accordées après l'appel d'offres dans le cadre de la négociation de la convention Villo. Selon les autorités belges, ces mesures additionnelles s'élèvent au maximum à environ [400 000-500 000] euros par an (voir considérant 22).

(147) De plus, la Commission a exprimé des doutes sérieux sur la compatibilité des mesures additionnelles avec décision 2005/842/CE de la Commission ([52]) (ci-après «la décision SIEG de 2005») et la décision SIEG de 2012 invoquées par les autorités belges. En particulier, la Commission doutait que les contrôles de la concession mis en œuvre par les autorités belges (qui suivaient les coûts de la mission mais pas les revenus de façon détaillée) fussent suffisants pour éviter toute surcompensation. La Commission avait également des doutes sur les modalités exactes d'allocation des revenus publicitaires des contrats négociés à l'échelle nationale par JCD à la concession Villo telles que mis en œuvre dans la comptabilité analytique de JCD.

([51]) L'article 9 du règlement-taxe du 17 décembre 2007 exonère expressément «les dispositifs publicitaires de la Ville ou d'organismes crées par, ou subordonnés à la Ville».

([52]) Décision 2005/842/CE 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).

(148) Pour l'ensemble des motifs exposés 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 et a invité les autorités belges et toute partie intéressée à lui fournir toute information utile et observation sur cette mesure.

4.2. **Observations présentées par les parties intéressées sur la décision d'ouverture**

(149) La Commission a reçu des observations de plusieurs parties intéressées (CCB, JCD, ainsi qu'un tiers intéressé qui a voulu garder l'anonymat), résumées ci-dessous.

4.2.1. *Observations présentées par CCB*

(150) La Commission a reçu des observations de CCB par lettre du 16 juillet 2015.

(151) CCB considère que JCD a reçu des aides d'État dans le cadre d'exploitation de la concession Villo et avance des arguments notamment concernant les critères de ressources d'État et d'avantage.

4.2.1.1. Ressources d'État

(152) En octroyant à JCD le droit d'occuper et d'exploiter le domaine public à des fins publicitaires (voir considérants 19 à 22) sans demander le paiement d'une contrepartie, les autorités belges auraient renoncé à des recettes publiques et auraient accordé à JCD un avantage économique constitutif d'une aide d'État ([53]).

4.2.1.2. Avantage

(153) CCB soutient que la compensation accordée à JCD ne répond à aucun des critères établis par l'arrêt Altmark.

Premier critère de l'arrêt Altmark

(154) CCB considère que l'exploitation du service Villo ne constitue pas une mission de service public impliquant la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans les mêmes conditions ([54]), se référant aux nombreuses autres villes européennes où des services automatisés de location de vélos seraient déjà fournis de façon satisfaisante dans des conditions commerciales ([55]).

Deuxième critère de l'arrêt Altmark

(155) Il ressortirait du cahier des charges que des éléments essentiels tels que la durée de la concession, les modalités de financement du service et la participation du pouvoir concédant au financement du service étaient définis de manière très vague ([56]) et que, par conséquence, le cahier des charges n'établissait pas de manière claire et transparente les paramètres principaux du système de financement du service.

Troisième critère de l'arrêt Altmark

(156) CCB considère qu'il n'y a eu aucun contrôle, ni ex ante, ni ex post, de l'ampleur des avantages accordés à JCD dans le cadre de la concession Villo et que l'impact financier exact des exonérations de taxes accordées à JCD reste inconnu. L'absence de surcompensation ne pourrait donc pas être garantie.

([53]) Voir point 33 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 (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4).

([54]) Ibidem, point 47.

([55]) Barcelone et Anvers sont citées à titre d'exemple.

([56]) Par exemple, concernant le financement, le cahier des charges indiquerait que le concédant «est ouvert à différentes approches de financement.»

Quatrième critère de l'arrêt Altmark

(157) CCB constate que l'attribution de la concession Villo à JCD a eu lieu à la suite d'une procédure négociée avec publicité, laquelle ne peut être considérée comme suffisante pour satisfaire à ce quatrième critère de l'arrêt Altmark que dans des cas exceptionnels. CCB considère que, dans la mesure où des mesures supplémentaires relatives à des éléments essentiels de la concession (telles que l'octroi d'exonérations de taxes communales) ont été décidées postérieurement à l'appel d'offres, il ne peut pas être conclu qu'un tel appel d'offres permet de sélectionner l'opérateur fournissant le service d'intérêt économique général au moindre coût.

4.2.1.3. Compatibilité

(158) La conclusion de la Commission dans la décision d'ouverture selon laquelle la compatibilité des mesures devrait être analysée à la lumière de la décision SIEG de 2012 est contestée par CCB.

Applicabilité de la décision SIEG de 2012

(159) CCB avance que les compensations accordées à JCD dans le cadre de l'exploitation de la concession Villo sont de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros par an, et donc supérieures au seuil de 15 millions d'euros annuel déterminant l'applicabilité de la décision SIEG de 2012 ([57]). CCB considère notamment qu'en plus des recettes publicitaires, des tarifs payés par les usagers et des exonérations de taxes et de redevances, il faut également prendre en considération les avantages accordés à JCD en raison de la dispense du paiement d'une rémunération pour l'occupation et l'exploitation du domaine public à des fins publicitaires.

Respect des exigences de la décision SIEG de 2012

(160) Par ailleurs, CCB avance que plusieurs conditions prévues par la décision SIEG de 2012 ne sont pas satisfaites dans le cas d'espèce.

(161) Mandat: CCB conteste que les conditions du mandat telles que définies à l'article 4 de la décision SIEG de 2012 soient remplies. D'une part, l'ordonnance régissant l'exploitation du service public Villo du 25 novembre 2010 a été prise environ 2 ans après l'attribution de la concession Villo ([58]). D'autre part, la convention Villo a été prolongée à 17 ans et 4 mois, bien que dans la convention Villo la durée ait été définie à 15 ans. CCB conteste que cette durée soit justifiée par l'importance des investissements nécessaires, comme indiqué au considérant 99 de la décision d'ouverture. CCB note qu'il ressort des comptes annuels de JCD que les coûts relatifs aux vélos mis en place dans le cadre du système Villo sont amortis à un taux de 20 % par an, ce qui signifie que les vélos sont complètement amortis après 5 ans à compter de la date de leur installation.

(162) Compensation: le mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ne seraient pas suffisamment décrits. À cet égard, en ce qui concerne l'allocation de revenus publicitaires, CCB considère qu'il est crucial que les autorités belges prennent en compte le Gross Rating Point (GRP) ([59]) des faces publicitaires de Villo, et non des revenus moyens générés par la totalité des faces exploitées par JCD dans le cadre de ses réseaux. En ce qui concerne les coûts à prendre en considération pour calculer la compensation, CCB souligne que selon l'article 5 de la décision SIEG de 2012 il s'agit uniquement des «coûts occasionnés par la gestion du service d'intérêt économique général», une définition qui exclurait les éventuels coûts liés à l'installation et à l'exploitation des dispositifs publicitaires.

(163) Vérification de l'absence de surcompensation: comme indiqué précédemment (voir considérant 156), CCB considère qu'il n'existe aucun contrôle de l'absence de surcompensation de JCD dans le cadre de l'exploitation de la concession Villo. Par ailleurs, selon les calculs de CCB, JCD aurait été significativement surcompensé.

4.2.1.4. Montants des compensations

(164) CCB conteste les montants résultant de l'exonération des taxes communales tels que mentionnés dans la décision d'ouverture. Selon CCB, ces exonérations ont considérablement augmenté à partir de l'exploitation à plein régime de la concession Villo en 2014, s'élevant à au moins 650 000 EUR par an, donc bien au- delà du maximum envisagé de [250 000-350 000] euros par an (voir considérant 22).

([57]) Voir article 2 a) de la décision SIEG de 2012.

([58]) Ordonnance du 25 novembre 2010 réglant l'exploitation d'un service public de location automatisée de vélos, publiée dans le *Moniteur belge* le 7 décembre 2010, article 2.

([59]) Le GRP est un indice déterminant la valeur commerciale d'une face publicitaire en fonction de sa capacité à atteindre le plus de consommateurs possible ainsi que de la fréquence des contacts visuels qu'il y aura entre cette face et le consommateur visé.

(165) Par ailleurs, CCB considère que l'exploitation gratuite des dispositifs publicitaires constitue en elle-même une aide d'État. CCB considère qu'il faut quantifier la valeur de chaque face publicitaire et, en faisant référence à un contrat entre elle-même et la ville d'Anvers, conclut que l'exonération de tout paiement dont bénéficie JCD équivaut à une aide de presque 8 millions d'euros par an.

4.2.2. *Observations présentées par le second plaignant*

(166) La Commission a reçu des observations d'un tiers anonyme le 17 juillet 2015. Le tiers anonyme souligne également que la convention Villo confère à JCD des aides d'État.

(167) En particulier, le tiers anonyme conteste que les conditions de l'arrêt Altmark soient réunies dans le cas d'espèce car les paramètres de la compensation n'auraient pas été préalablement établis de façon objective et transparente. En outre, aucun système de contrôle n'aurait été mis en place afin d'éviter une surcompensation, ce qui empêcherait une compatibilité possible sur la base de la décision SIEG de 2012.

(168) Finalement, le tiers anonyme conteste «fermement» la position des autorités belges selon laquelle pour allouer les revenus publicitaires aux faces Villo il existerait une clé d'allocation aussi essentielle que le GRP (voir considérant 196).

4.2.3. *Observations présentées par JCD*

(169) JCD a transmis ses observations sur la décision d'ouverture à la Commission par lettre du 17 juillet 2015.

4.2.3.1. Existence d'aides d'État

(170) JCD soutient que la convention Villo est exclusivement financée par des ressources privées et qu'elle ne lui procure aucun avantage économique. En conséquence, la convention Villo ne comporterait pas d'aide d'État. Les seules ressources publiques impliquées en l'espèce résulteraient de l'exonération de redevances régionales et des clauses de révision de prix figurant dans les conventions conclues avec les communes. JCD considère que ces mesures doivent être considérées comme des compensations de service public couvertes par la jurisprudence Altmark. JCD avance en particulier les arguments ci-dessous:

Premier critère de l'arrêt Altmark

(171) Selon l'ordonnance réglant l'exploitation du service octroyé par la convention Villo, le service concerne «l'organisation d'un système automatisé de location de vélos pour le transport de personnes sur tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale». JCD considère que les obligations de ce service consistent essentiellement en la mise en place d'un réseau de location de vélos accessible à l'ensemble de la population, en continu, moyennant un tarif attractif, et prévoyant des obligations relatives à l'entretien du réseau, par exemple en terme de présence sur le terrain et de remplacement de vélos défectueux. Ainsi, JCD considère que le respect du critère d'exécution d'obligations de service public «ne pose aucune difficulté en l'espèce.»

Deuxième critère de l'arrêt Altmark

(172) JCD souligne que l'obligation de définir au préalable les paramètres de la compensation ne signifie pas que cette dernière doit être calculée au moyen d'une formule spécifique. En l'espèce, les paramètres principaux du système de financement auraient été listés de manière objective et transparente dans le cahier des charges, lequel prévoirait entre autres:

i) que le concessionnaire supporte le risque d'exploitation;

ii) la préférence du concédant pour une offre qui ne requiert aucun apport financier de la part de la Région; et

iii) qu'en aucun cas la Région n'intervient financièrement de manière forfaitaire et récurrente.

(173) JCD considère également que le mode de fonctionnement de l'exonération des redevances régionales permet de calculer son montant précisément à l'avance en multipliant le montant fixe de la redevance par le nombre de dispositifs installés.

(174) Concernant les clauses de révision de prix, leur impact financier serait connu à l'avance puisqu'elles visent à compenser l'augmentation de la fiscalité communale, indépendamment du fait qu'il était naturellement impossible d'anticiper l'évolution de ladite fiscalité.

Troisième critère de l'arrêt Altmark

(175) JCD considère qu'il ne saurait y avoir de surcompensation parce que:

i) l'exonération de redevance pour l'occupation du domaine régional à des fins publicitaires a été accordée en contrepartie de son acceptation d'un manque à gagner plus important découlant de la diminution du nombre de dispositifs publicitaires pouvant être installés en application de la convention Villo;

ii) les clauses de révision de prix conclues avec les communes visaient uniquement à protéger l'équilibre du contrat déterminé initialement dans la convention Villo, avec un impact financier très limité: moins de [0-50 000] euros pour l'exercice 2013 et moins de [0-50 000] euros pour l'exercice 2014;

iii) la clause visant à neutraliser l'évolution de la fiscalité régionale est une clause ordinaire qui n'a jamais été mise en œuvre;

iv) la convention Villo est soumise à un strict contrôle des autorités belges: le nombre de dispositifs publicitaires pouvant être installés dans le cadre de la concession est précisément défini par la convention Villo; la convention prévoit des obligations strictes en termes d'opérationnalité du système; JCD est tenue de mettre à disposition des autorités de la Région les informations relatives à l'exécution de la convention; la convention prévoit l'obligation pour JCD de soumettre au comité de gestion un rapport annuel portant sur les données d'utilisation du système; le comité de gestion établit tous les trois ans un rapport sur l'état technique et technologique du parc de vélos; et l'ordonnance réglant l'exploitation du service octroyé par la convention Villo prévoit un contrôle annuel par le Gouvernement et le Parlement de la Région de la mise en œuvre du contrat de concession. En outre, selon l'article 21 de la convention Villo, le non-respect par JCD des législations en vigueur ainsi que des règles éthiques en matière de publicité est sanctionné par une pénalité d'un montant de 4 000 EUR par jour; et

v) la convention Villo est déficitaire.

Quatrième critère de l'arrêt Altmark

(176) JCD soutient que la procédure d'appel d'offres ayant abouti à la conclusion de la convention Villo était bien ouverte, transparente et non discriminatoire et qu'il ne fait aucun doute que la Région a opté pour le candidat capable de fournir le service public au moindre coût pour la collectivité, vu que même en prenant compte les mesures additionnelles adoptées après la procédure d'adjudication, l'offre de JCD resterait bien la plus avantageuse.

4.2.3.2. Compatibilité

(177) Dans l'hypothèse où la Commission conclurait que l'exonération des redevances régionales et les clauses de révision de prix constituent une aide d'État, JCD avance qu'elles sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG de 2012.

Applicabilité de la décision SIEG de 2012

(178) L'article 2, paragraphe 1, point a) de la décision SIEG de 2012 limite son champ d'application aux aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'euros. JCD note qu'une compensation de service public se définit comme tout avantage octroyé sur fonds publics, et que les recettes publicitaires ainsi que les paiements par les utilisateurs ne peuvent donc pas être pris en compte pour l'application de cette disposition. Par conséquence, JCD considère que le montant annuel de l'aide alléguée en l'espèce est largement inférieur à ce seuil, et donc tombe dans le champ d'application de la décision.

Respect des exigences de la décision SIEG de 2012

(179) JCD considère que la convention Villo respecte les dispositions de la décision SIEG de 2012 et avance les arguments ci-dessous.

(180) Mandat: JCD fait référence au considérant 73 de la décision d'ouverture selon lequel les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession sont énoncées dans la convention Villo et dans l'ordonnance du 25 novembre 2010 adoptée par le Parlement de la Région.

(181) En ce qui concerne la durée du mandat, JCD considère que la durée de 15 ans est justifiée eu égard à l'importance des investissements nécessaires. L'installation des stations et la fourniture des vélos impliquent des investissements importants alors que la convention Villo limite le nombre de dispositifs publicitaires pouvant être installés ainsi que l'indexation des tarifs usagers. De plus, JCD note que la décision SIEG de 2005, applicable au moment de la conclusion de la convention Villo, ne prévoyait aucune disposition concernant la durée de la concession en question.

(182) JCD considère qu'il n'était pas nécessaire en l'espèce que le mandat prévoie les modalités de récupération d'éventuelles surcompensations, tout risque de surcompensation étant écarté dès la conclusion de la convention Villo, entre autres parce que le marché a été attribué sur la base d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et non discriminatoire.

(183) Compensation: JCD note que dans la mesure où l'exploitation de la concession a été déficitaire jusqu'à ce jour, elle ne peut pas avoir été surcompensée. Il n'est donc pas nécessaire de calculer la marge opérationnelle de JCD pour vérifier si celle-ci peut être considérée comme raisonnable et il n'est donc pas nécessaire de s'assurer que la valeur de référence utilisée pour vérifier l'absence de surcompensation n'est pas surestimée.

(184) En ce qui concerne l'allocation des revenus publicitaires liés à la convention Villo, JCD note qu'elle valorise les dispositifs installés en termes de couverture de population, de performance d'audience et de nombre de faces, sans tenir compte de l'origine contractuelle de ces faces, et en prenant en compte le contexte concurrentiel et leur localisation dans une ville stratégiquement importante. Elle considère qu'apprécier la valeur réelle exclusivement sur la base du GRP, comme le prétend CCB (voir considérant 162), n'est pas pertinent car une face vendue seule (même avec un GRP très élevé) n'intéresse pas les annonceurs qui recherchent une couverture nationale.

(185) Contrôle de la compensation: JCD considère que les contrôles opérationnels prévus par la convention Villo [voir considérant 175 iv)] sont bien de nature à assurer l'absence de surcompensation.

4.2.3.3. Montant des compensations

(186) En ce qui concerne l'exonération de redevance pour l'occupation du domaine public régional, JCD clarifie que dans le cadre des négociations ayant précédé la conclusion de la convention Villo, JCD a accepté de diminuer le nombre de dispositifs publicitaires pouvant être installés dans le cadre de la concession de service public, par rapport à ce qui était envisagé dans son offre.

(187) Le nombre de dispositifs de 2 m^2 indépendants ainsi que le nombre de dispositifs de 8 m^2 ont été réduits de 25 unités. En contrepartie, la Région a consenti à JCD une exonération de redevance pour l'occupation du domaine public régional par les dispositifs de 8 m^2 installés dans le cadre de la convention Villo.

(188) Cette exonération s'élève à un montant maximal de [50 000-150 000] euros par an (voir considérant 22).

(189) En ce qui concerne la neutralisation des modifications des taxes communales, JCD clarifie que l'impact financier est en pratique très limité. Il dépend à la fois de l'enrôlement des taxes en cause et de la facturation par JCD. Les redevances refacturées par JCD en application des clauses de révision de prix se seraient élevées en pratique à moins de [0-50 000] euros par an jusqu'en 2017.

4.3. **Observations présentées par la Belgique**

4.3.1. *Observations présentées par la Belgique sur la décision d'ouverture*

(190) Les autorités belges ont transmis leurs observations sur la décision d'ouverture par lettre datée du 21 mai 2015.

4.3.1.1. Existence d'aides d'État

(191) Les autorités belges ont confirmé leur position initiale selon laquelle les mesures prévues dans la convention Villo conclue avec JCD satisfont à l'ensemble des critères de l'arrêt Altmark, et que ces mesures ne constituent donc pas des aides d'État.

(192) Elles ont en particulier soumis les arguments suivants:

Premier critère de l'arrêt Altmark

(193) En promouvant un moyen de transport écologique qui donne une réponse aux problèmes de mobilités qui se posent à Bruxelles, les autorités belges considèrent que la mise à la disposition du public d'un système de location de vélos automatisé poursuit incontestablement des finalités d'intérêt général.

Deuxième critère de l'arrêt Altmark

(194) Les autorités belges considèrent que le cahier des charges, sur la base duquel JCD et CCB ont élaboré leur offre détaillée, contenait les paramètres principaux du système de financement:

i) recettes du système intégralement d'origine privée;

ii) aucune subvention directe ou compensation directe des pertes de la concession; et

iii) risque d'exploitation supporté intégralement par le concessionnaire.

Troisième critère de l'arrêt Altmark

(195) Les autorités belges considèrent d'abord que l'attribution de la concession a été faite sur la base d'une mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire, permettant de présumer qu'il n'y a pas de surcompensation. Dans la mesure où la Région avait expressément exclu le paiement d'une subvention directe en contrepartie de la concession, ce caractère ouvert, transparent et non-discriminatoire a nécessairement permis d'exclure tout risque de surcompensation.

(196) Deuxièmement, les mesures financières prévues par la concession n'auraient créé aucune surcompensation dans le chef de JCD. Les autorités belges considèrent que:

i) l'exonération des redevances pour l'occupation du domaine public de la Région dont JCD bénéficiait, s'élevant à un maximum de [50 000-150 000] euros par an, ne couvrait qu'une petite partie des coûts totaux de fonctionnement de la concession, s'élevant à [0-5] % de ces coûts en 2012;

ii) la neutralisation des éventuelles modifications futures des taxes régionales (voir considérant 22) est une clause ordinaire dans les contrats de concession de longue durée, se justifiant notamment par la compétence fiscale autonome de la Région et par le fait qu'aucune compensation n'est prévue en cas de pertes dans l'exploitation de la concession. Aucune augmentation des taxes et charges régionales n'a eu lieu en l'espèce et la clause de neutralisation n'a donc jamais été appliquée;

iii) les clauses de révision de prix dans les conventions bipartites conclues avec les communes (voir considérant 22) se bornent à prévoir un correctif indépendant pour assurer l'équilibre du contrat, et ne touchent en rien le niveau de la taxe communale que les communes restent libres de réviser. Comme établi au considérant 82 de la décision d'ouverture, cette neutralisation équivaudrait à un montant maximal compris entre [50 000-100 000] et [250 000-350 000] euros, selon le taux de comparaison considéré;

iv) en ce qui concerne l'allocation des revenus publicitaires, JCD applique un coefficient de valorisation à chaque contrat correspondant à la valeur ajoutée par rapport au revenu moyen par face, une méthodologie qui est cohérente avec l'état de l'art dans le domaine; et

v) la convention de concession est soumise à un contrôle systématique. D'une part, un comité de gestion ([60]) et un comité d'accompagnement, auxquels JCD remet annuellement un rapport sur l'opérationnalité du système, sont chargés de surveiller la bonne exécution de la convention. D'autre part, l'ordonnance du 25 novembre 2010 prévoit un contrôle annuel de la mise en œuvre du contrat de concession par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

([60]) Le comité de gestion est institué par l'article 6 de la convention Villo et est composé paritairement au minimum de deux membres désignés par le Ministre de la mobilité au sein de Bruxelles Mobilité et au minimum de deux membres désignés par JCD.

Quatrième critère de l'arrêt Altmark

(197) Les autorités belges considèrent que la concession Villo a été attribuée à JCD au terme d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. En ce qui concerne les mesures financières ajoutées après l'appel d'offres (voir considérant 22), elles auraient eu pour seul but de compenser la diminution des recettes publicitaires escomptées et de préserver l'équilibre du contrat pour l'avenir.

4.3.1.2. Compatibilité

(198) A supposer que les mesures prévues dans la convention Villo constituent des aides d'État, les autorités belges considèrent qu'elles pourraient être compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, eu égard au fait que:

i) la fourniture de vélos en libre-service, en promouvant un moyen de transport écologique comme alternative à la voiture, constitue un objectif d'intérêt communautaire bien défini;

ii) le financement de la concession quasi intégralement par des moyens privés est approprié et proportionnel, ayant un effet incitatif; et

iii) les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce sont limités, parce que la concession est le fruit d'une mise en concurrence effective et transparente avec une application purement locale.

4.3.2. *Observations présentées par la Belgique sur les observations des parties intéressées*

(199) Les autorités belges ont transmis leurs observations sur les observations des parties intéressées par lettre datée du 2 octobre 2015.

(200) Les autorités belges rejettent les arguments avancés par les plaignants. Elles font valoir que les mesures prévues par la convention Villo satisfont à l'ensemble des critères de l'arrêt Altmark, et ne constituent donc pas des aides d'État. À titre subsidiaire, les autorités belges considèrent que les mesures sont compatibles avec le marché intérieur sur la base:

i) de l'article 107, paragraphe 3, point c) du traité; et

ii) de la décision SIEG de 2012.

4.3.2.1. Existence d'aides d'État

(201) Alors que CCB soutient que la Région de Bruxelles-Capitale aurait octroyé à JCD le droit d'occuper et d'exploiter le domaine public à des fins publicitaires sans demander le paiement d'une contrepartie, les autorités belges rejettent cette prémisse et notent que la contrepartie de l'exploitation des dispositifs publicitaires est la prestation du service public de location de vélos, comme prévu dans l'appel d'offres.

(202) De plus, les autorités belges confirment la position qu'elles ont établie dans leur lettre du 21 mai 2015, selon laquelle les critères de l'arrêt Altmark sont réunis dans le cas d'espèce (voir considérants 191 à 197). Elles avancent de nouveaux arguments concernant les deux premiers critères de l'arrêt Altmark (voir considérants 203 et 204).

Premier critère de l'arrêt Altmark

(203) Selon les autorités belges, l'affirmation de CCB selon laquelle un service de location de vélos similaire au système Villo est déjà fourni dans d'autres villes européennes sans avoir été expressément qualifié de service d'intérêt économique général n'est pas pertinente en l'espèce. Elles notent que la notion de service d'intérêt économique général est une notion relative qui dépend des circonstances. Dans le cas d'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée à une pression automobile particulièrement forte, nécessitant l'adoption de mesures ambitieuses et efficaces. Dans l'exemple fourni concernant la ville d'Anvers, les autorités belges constatent que l'exploitant en question (CCB) bénéficie d'une subvention directe.

Deuxième critère de l'arrêt Altmark

(204) Les autorités belges considèrent que si un mode de financement d'un service public devait être précisément établi dès l'avis de marché, une mise en concurrence serait privée de toute utilité puisque les candidats ne disposeraient d'aucune marge de manœuvre. Les autorités belges confirment leur position selon laquelle le cahier des charges prévoyait de façon objective et transparente les paramètres de financement du service (voir considérant 194).

4.3.2.2. Compatibilité

Applicabilité de la décision SIEG de 2012

(205) Bien que les autorités belges ne souscrivent pas à la valorisation d'une quelconque aide, elles considèrent que le montant total de l'aide alléguée est en tout cas largement inférieur à 15 millions d'euros, vu que les recettes purement privées (telles que les recettes publicitaires) n'entrent pas dans le calcul de l'aide. Par conséquent, les autorités belges considèrent que le montant annuel de l'aide alléguée tombe bien dans le champ d'application de la décision SIEG de 2012.

Satisfaction des conditions de la décision SIEG de 2012

(206) Concernant le prolongement de la durée de la concession (voir considérant 161), il s'agit selon les autorités belges d'un alignement de la durée de la première phase sur celle de la deuxième phase (voir considérant 20). Cet alignement serait justifié pour plusieurs raisons: durée plus importante que prévue des différentes procédures requises, volonté d'aligner les deux phases dans un souci de bonne gestion, la nécessité de compenser une diminution du nombre de dispositifs publicitaires, et la volonté de fournir un service public aux citoyens pendant une durée suffisante.

(207) Les autorités belges considèrent que la concession Villo a été octroyée à JCD au moyen d'un mandat clair et explicite qui détermine les paramètres de compensation et qui permet d'éviter toute surcompensation (voir considérants 193 à 197).

Article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE

(208) Les autorités belges confirment la position qu'elles ont établie dans leur lettre du 21 mai 2015 (voir considérant 198), selon laquelle les mesures prévues dans la convention Villo pourraient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, vu que:

i) la fourniture de vélos en libre-service constitue un objectif d'intérêt communautaire bien défini;

ii) la convention est conçue comme un instrument approprié et proportionnel, ayant un effet incitatif;

iii) les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce sont limités.

4.4. **Observations additionnelles présentées par les parties intéressées**

4.4.1. *Observations additionnelles présentées par CCB*

(209) Selon CCB, les coûts supportés par JCD dans l'exécution de la convention Villo sont nettement inférieurs à ceux déclarés initialement et, dès lors, à ceux invoqués par les autorités belges pour démontrer l'absence de surcompensation:

i) JCD aurait bénéficié d'une réduction du nombre de vélos à mettre en service, de 5 000 à 4 500 vélos;

ii) JCD aurait pu réaliser une économie importante grâce à l'avenant à la convention Villo, qui réduit le nombre de stations de vélos à installer de 400 à 360; et

iii) le nombre de trajets enregistrés par Villo aurait diminué de 150 000 en 2015 par rapport à 2014.

(210) CCB a calculé les recettes publicitaires tirées par JCD de l'exécution de la convention Villo, en identifiant les dispositifs publicitaires en fonction de leur date d'installation et de leur emplacement, en calculant ensuite le nombre de faces publicitaires exploitées par JCD et, enfin, en appliquant les tarifs officiels de JCD pour son réseau à Bruxelles ainsi que les remises généralement pratiquées dans le secteur de la publicité extérieure pour ce type de dispositifs. Selon ces calculs, JCD a sous-estimé significativement les recettes publicitaires concernées.

(211) CCB conclut que JCD a bénéficié d'une surcompensation de 27,3 millions d'euros entre mai 2009 et février 2017.

(212) En l'absence de contrôle de l'absence de surcompensation (voir considérant 163), CCB considère qu'un système de contrôle devrait être mis en place permettant de vérifier, sur une base annuelle, s'il y a une surcompensation du concessionnaire ainsi que de corriger, le cas échéant, la surcompensation identifiée. Ce contrôle devrait être réalisé par un tiers indépendant.

(213) CCB considère de surcroît que le contrôle de l'absence de surcompensation devrait se baser sur un bénéfice raisonnable calculé par rapport aux coûts du service d'intérêt économique général, et non par rapport aux recettes générées.

4.4.2. *Observations additionnelles présentées par JCD*

(214) En ce qui concerne l'utilisation du GRP pour déterminer les revenus publicitaires générés par la convention Villo (voir considérants 162 et 184), JCD a clarifié qu'il s'agissait bien d'un des critères qu'elle utilise afin de déterminer la valeur des réseaux publicitaires. Toutefois, JCD considère que l'indice GRP théorique de dispositifs publicitaires n'est pas suffisant pour valoriser les dispositifs d'un contrat. JCD valorise les dispositifs installés dans le cadre de chaque contrat en référence à un revenu moyen par face, calculé sur une base nationale, auquel est appliqué un coefficient correctif en fonction de divers facteurs, notamment le GRP des faces, la localisation des dispositifs dans une ville stratégiquement importante pour les annonceurs, mais aussi le degré de pression publicitaire variable d'une ville à l'autre, ainsi que le contexte concurrentiel.

(215) Tout en soulignant la pertinence limitée du GRP, JCD note qu'une comparaison du GRP et du prix par face entre son réseau national le plus grand et son réseau Bruxellois le plus grand produit des surcotes — [10-20] % et [20-30] % respectivement — similaires au coefficient correctif des faces exploitées dans le cadre de la convention Villo, qui est de [20-30] %.

(216) En ce qui concerne les coûts supportés dans l'exploitation de la convention Villo, JCD considère que les montants obtenus par CCB ne correspondent pas à la réalité, ce qui s'expliquerait par:

i) le fait que la méthode de CCB ne tiendrait aucunement compte des investissements nécessités par la production des infrastructures nécessaires en début de concession;

ii) l'utilisation par CCB d'un coût par vélo par an de 1 450 EUR, un montant qui était présenté dans l'offre de JCD, et qui était donc fondé sur des estimations.

(217) JCD ne reconnaît pas les montants avancés par CCB en ce qui concerne la neutralisation des taxes communales (voir considérant 164). Selon JCD, la différence entre les montants estimés par CCB et les montants réels s'explique par:

i) l'utilisation de taux incorrects: contrairement aux calculs de CCB, seules quelques communes appliquent un taux de taxe sur les dispositifs publicitaires supérieur à 75 EUR par m^2 déroulant par an;

ii) l'application du mécanisme à des communes non concernées: CCB semble avoir appliqué le mécanisme de révision aux communes d'Etterbeek, Schaerbeek et Saint-Josse alors que les conventions bilatérales avec ces communes n'intègrent pas cette clause;

iii) l'application automatique du mécanisme: en pratique, JCD ne perçoit de montants en vertu du mécanisme de révision qu'après avoir facturé la redevance aux communes. Il peut s'écouler un certain temps entre l'installation et l'exploitation des dispositifs publicitaires et le moment où les montants sont perçus en application des clauses de révision.

(218) Concernant le montant des recettes publicitaires, CCB sous-estimerait la remise pratiquée par JCD: le taux de remise se rapproche de [60-70] % et non de 40 %. En appliquant le taux de remise approprié, les recettes publicitaires seraient bien inférieures — près de moitié moins — aux estimations fournies par CCB.

(219) JCD conteste également le montant avancé par CCB en ce qui concerne l'exploitation gratuite des dispositifs publicitaires (voir considérant 165). Selon JCD, CCB fait abstraction du fait que l'exploitation de dispositifs publicitaires prévue par la Concession Villo est indissociable de la prestation du service public de location de vélos. Les recettes publicitaires sont en effet destinées à financer le service public.

(220) JCD considère que l'exploitation des dispositifs publicitaires est prise en compte dans le financement de la concession Villo puisqu'elle exploite les dispositifs Villo en contrepartie des coûts importants engendrés par la prestation du service public de location de vélos.

4.5. **Observations additionnelles présentées par la Belgique**

(221) En ce qui concerne la durée de la convention Villo (voir considérant 161), les autorités belges notent également que la décision SIEG de 2005, applicable au moment de la conclusion de la convention Villo, ne prévoyait aucune disposition encadrant la durée de la prestation du service public (voir considérant 181). Par ailleurs, les autorités belges considèrent que la prolongation de la durée de la concession Villo par l'avenant était justifiée pour trois motifs:

i) des circonstances indépendantes de la volonté des parties ayant retardé l'exécution de la convention;

ii) la volonté d'aligner les deux phases de la convention Villo: les deux phases de la convention étaient initialement prévues pour une durée de quinze ans, tout en étant lancées à des moments différents. Cette circonstance aurait abouti dans la pratique à deux échéances distinctes pour la phase 1 et la phase 2 (comme indiqué dans le préambule de l'avenant); et

iii) la diminution du nombre de mobiliers publicitaires exploités par JCD résultant de l'avenant à la convention Villo.

4.6. **Deuxième avenant à la convention Villo**

(222) Un avenant à la convention Villo a été signé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et JCD le 29 mars 2018. Cet avenant a été introduit afin de permettre un contrôle plus précis et régulier de l'absence de surcompensation.

(223) L'avenant stipule que les résultats de la comptabilité analytique séparée de JCD seront transmis à la Région. Les résultats indiqueront les revenus de la concession Villo, en distinguant les recettes provenant des paiements des utilisateurs, les revenus publicitaires, l'exonération de redevance régionale et la neutralisation de l'augmentation des taxes communales, ainsi que les coûts de la concession, en distinguant les coûts d'exploitation, les coûts de gestion et l'amortissement des investissements liés au service Villo.

(224) L'avenant stipule que chaque année le commissaire chargé du contrôle des comptes annuels de JCD («le commissaire aux comptes») vérifie que les principes de séparation comptable mis en œuvre par JCD sont conformes à la décision SIEG de 2012. Chaque année, après vérification par le commissaire aux comptes, les résultats de la comptabilité séparée sont transmis au réviseur.

(225) Chaque année, le réviseur vérifie que le ratio des résultats d'exploitation (EBIT) annuels cumulés divisés par les coûts annuels cumulés (depuis 2009) liés à l'exploitation de la concession Villo n'est pas supérieur au seuil de [10-20] % ([61]). En cas de dépassement et dans les limites du dépassement du seuil, le montant de la redevance régionale dont JCD est dispensé, augmenté du montant résultant de l'impact des mesures liées aux taxes communales, est payé rétroactivement en totalité ou en partie pour l'année précédente.

(226) L'avenant stipule également que le commissaire aux comptes vérifie l'absence de surcompensation pour la période 2009-2017 selon cette méthode et qu'il établit un rapport de compilation adressé au comité de gestion. Le rapport devait être établi dans les plus brefs délais à la suite de la signature de cet avenant.

4.7. **Appréciation des mesures avant le deuxième avenant**

(227) La Commission distingue dans son appréciation la période antérieure à l'avenant (voir considérant 222) de la période postérieure à l'avenant.

4.7.1. *Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE*

(228) Les critères permettant d'établir la présence d'aides d'État sont décrits aux considérants 70 et 71. Il est vérifié aux considérants 229 à 249 si ces critères sont remplis pour chacune des mesures: l'exonération des redevances régionales pour l'occupation du domaine public, la neutralisation de l'augmentation des taxes communales, et la clause d'imprévision des taxes régionales (voir considérant 22).

([61]) Correspondant à un ratio standard de [10-20] % sur les revenus.

4.7.1.1. Imputabilité et Ressources d'État

(229) Les critères permettant d'établir l'imputabilité et la présence de ressources d'État sont décrits aux considérants 72 et 73.

Imputabilité

(230) Il n'est pas contesté que la concession Villo a été octroyée par La Région de Bruxelles-Capitale, et que la Région a accordé les mesures additionnelles postérieurement à cet octroi (voir considérants 19 à 22). Les mesures contestées sont alors imputables à l'État.

Ressources d'État

(231) La perte de revenus pour la Région Bruxelles-Capitale ainsi que pour les différentes communes faisant partie de son territoire, liées aux mesures contestées, constituent des manques à gagner pour les pouvoirs publics et donc autant de ressources d'État transférées à JCD.

(232) Les ressources d'État concernées sont précisément i) le manque à gagner résultant de l'exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale sur les dispositifs publicitaires de 8 m^2, s'élevant au maximum à [50 000-150 000] euros par an; ii) la perte de recettes liée à la neutralisation d'une éventuelle augmentation des taxes régionales, égale au montant impliqué par cette augmentation; et iii) la perte de recettes liée à la neutralisation d'une éventuelle augmentation des taxes communales, égale au montant impliqué par cette augmentation et s'élevant au maximum à [250 000-350 000] euros par an (voir considérant 22).

(233) Le système de location de vélos Villo est également financé par la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires en complément des paiements des clients. Les recettes publicitaires ainsi que le paiement des usagers de la concession sont des ressources purement privées et ne sauraient être qualifiées de ressources d'État.

(234) La Commission considère que les recettes publicitaires perçues par JCD ne constituent clairement pas des ressources d'État dans la mesure où ces recettes publicitaires proviennent de contrats privés entre JCD et ses clients dans lesquels l'État n'intervient aucunement.

(235) Par ailleurs, il n'est pas possible de considérer que la Région de Bruxelles-Capitale renonce à des ressources d'État simplement parce qu'elle ne s'engage pas elle-même dans telle ou telle activité économique. Une telle approche des ressources d'État serait extrêmement extensive et interdirait à l'État d'autoriser des activités sur son territoire sans vérifier préalablement qu'il ne pourrait pas exercer l'activité lui-même.

4.7.1.2. Présence d'un avantage économique

(236) Les critères permettant d'établir la présence d'un avantage économique sélectif sont décrits aux considérants 82 et 83.

(237) 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.

(238) Les autorités belges considèrent cependant que les mesures additionnelles doivent être considérées comme des compensations de service public couvertes par la jurisprudence de l'arrêt Altmark.

(239) Dans l'arrêt Altmark, 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 réunies ([62]):

i) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;

ii) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;

([62]) Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, ECLI:EU:C:2003:415, points 87 à 95.

iii) 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; et

iv) 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.

(240) En ce qui concerne le deuxième critère Altmark, la Commission note que l'impact financier pour la Région de Bruxelles-Capitale des mesures additionnelles, qui n'ont été prévues dans la convention qu'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, la Commission ne la considère pas comme totalement transparente.

(241) En ce qui concerne le troisième critère Altmark, 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.

(242) Finalement, en ce qui concerne le quatrième critère Altmark, la Commission est d'avis qu'en ajoutant certaines mesures après l'appel d'offres, il n'est pas clair que l'objectif de cet appel d'offres dans la perspective de l'arrêt Altmark, qui est de sélectionner l'opérateur capable de fournir le service au moindre coût pour la collectivité, puisse être considéré comme étant 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 de sélectionner l'opérateur fournissant le service d'intérêt économique général au moindre coût et ce même si la procédure d'appel d'offres est en elle-même transparente.

(243) Pour les raisons exposées aux considérants 240 à 242, la Commission considère que les conditions de la jurisprudence Altmark ne sont pas remplies dans le cas d'espèce et que, par conséquent, les transferts de ressources d'État additionnels décidés après l'appel d'offres confèrent bien un avantage économique à JCD.

(244) Quant au calcul du montant de cet avantage, initialement, les autorités belges ont estimé que la neutralisation des taxes communales équivaudrait au maximum à environ [50 000-100 000] euros par an. Cependant, ce calcul prenait en compte le fait que les communes appliquent en général un taux de taxes réduit aux services publics par rapport aux opérateurs commerciaux qui eux doivent s'acquitter d'un taux standard plus élevé. Les autorités belges ne considèrent comme avantage que la différence entre le niveau de taxe plus favorable accordé aux services publics en général et le niveau de taxes effectivement appliqué à JCD dans le cadre de la concession Villo. La Commission considère pour sa part que l'avantage effectivement concédé à JCD correspond à la différence entre le taux standard et le taux appliqué à JCD. Cet avantage pourrait s'élever à un maximum de [250 000-350 000] euros par an selon les calculs initiaux des autorités belges ([63]).

(245) Au total, JCD bénéficierait d'un avantage d'au maximum [400 000-500 000] euros par an ([50 000-150 000] euros pour l'exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale et [250 000-350 000] euros correspondant à l'application de la clause de révision des prix concernant les taxes communales, voir considérant 22).

4.7.1.3. Sélectivité

(246) Les critères permettant d'évaluer la sélectivité d'une mesure sont décrits au considérant 97.

([63]) Voir considérant 82 de la décision d'ouverture.

(247) Étant donné que les mesures contestées constituent des mesures d'aide individuelles, l'identification d'un avantage économique (voir considérants 236 à 245) permet de présumer de leur sélectivité ([64]). En l'absence d'indication contraire, cette présomption s'applique dans le cas d'espèce et suffit à déclarer les mesures sélectives.

4.7.1.4. Distorsion de la concurrence et effets sur les échanges entre États membres

(248) Pour les mêmes raisons que celles développées aux considérants 103 à 121, les mesures additionnelles accordées à JCD pour la concession Villo ont des effets qui pourraient potentiellement fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres

4.7.1.5. Conclusion sur la présence d'aide

(249) Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime que, en ce qui concerne les mesures additionnelles liées à 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 des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

4.7.2. *Légalité de l'aide*

(250) 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.

(251) Les autorités belges considèrent cependant que si ces mesures constituent des aides d'État, ce sont des compensations de service public qui sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG applicable à l'époque des faits (au moment de l'octroi de ces mesures, le texte en vigueur était la décision SIEG de 2005 qui a été remplacée par la décision SIEG de 2012). Les deux textes prévoient une exemption de notification pour les mesures qui satisfont à leurs conditions de compatibilité ([65]).

(252) Pour que les mesures soient considérées comme compatibles, il suffirait qu'elles satisfassent aux conditions requises par la décision SIEG de 2005 qui était d'application au moment de leur octroi. La compatibilité avec la décision SIEG de 2005 est analysée ci-après.

4.7.3. *Compatibilité de l'aide sur la base de la décision SIEG de 2005*

4.7.3.1. Champ d'application

(253) La décision SIEG 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.

(254) Dans le cas d'espèce, la Commission considère qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans la mesure où le service répond à 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 pour 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 Villo ([66]).

([64]) Arrêt de la Cour de Justice du 4 juin 2005 dans l'affaire C-15/14 P, Commission v MOL, ECLI:EU:C:2015:362, point 60; arrêt de la Cour de Justice du 30 juin 2006 dans l'affaire C-270/15 P, Royaume de Belgique v Commission, ECLI:EU:C:2016:489, point 49; arrêt du Tribunal du 13 décembre 2017 dans l'affaire T-314/15, République hellénique v Commission, ECLI:EU:T:2017:903, point 79.

([65]) Voir article 3 de la décision SIEG de 2005 ainsi que de la décision SIEG de 2012.

([66]) Voir arrêt de la Cour Constitutionnelle Belge 68/2012 du 31 mai 2012.

(255) Selon son article 2, paragraphe 1, point a), la décision SIEG de 2005 s'applique à des aides d'État sous forme de compensations de service public de moins de 30 000 000 EUR par an, octroyées aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel moyen hors taxes, toutes activités confondues, n'a pas atteint 100 000 000 EUR au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général.

(256) Le montant total de l'aide accordée à JCD, sous la forme d'une exonération de redevance pour occupation du domaine public et d'une neutralisation de l'augmentation de taxes communales est très largement inférieure au seuil de 30 000 000 EUR par an, ne dépassant pas [400 000-500 000] euros par an au maximum (voir considérant 245) selon les estimations des autorités belges. De plus, le chiffre d'affaires annuel était significativement au-dessous de 100 000 000 EUR dans les années 2006-2007. La décision SIEG de 2005 serait donc applicable sur cette base.

4.7.3.2. Respect des exigences

(257) L'article 4 de la décision SIEG de 2005 requiert que «la gestion du service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Ce ou ces actes mentionnent notamment: […] les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.»

(258) Une description claire et explicite des modalités de récupération des éventuelles surcompensations et des moyens d'éviter ces dernières n'a été incluse dans le mandat de JCD qu'à partir du 29 mars 2018, avec l'adoption du deuxième avenant à la convention Villo (voir considérants 222 à 226). Par conséquent, la Commission considère que cette exigence de la décision SIEG de 2005 n'est pas respectée et que les aides concernées ne sont pas compatibles avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG de 2005.

4.7.4. *Compatibilité de l'aide sur la base de la décision SIEG de 2012*

4.7.4.1. Champ d'application

(259) La décision SIEG de 2012 prévoit en 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». Vu ce qui précède, la Commission considère donc que l'aide doit être analysée sur la base de la décision SIEG de 2012.

(260) Comme expliqué aux considérants 253 et 254, la Commission considère qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans la définition du service d'intérêt économique général. Selon son article 2, paragraphe 1), point a), la décision SIEG de 2012 s'applique à des aides d'État sous forme de compensations de service public de moins de 15 000 000 EUR par an. Le montant total de l'aide accordée à JCD est très largement inférieur à ce seuil (voir considérant 245) selon les estimations des autorités belges. La décision SIEG de 2012 serait donc applicable sur cette base.

4.7.4.2. Respect des exigences

(261) L'article 4 de la décision SIEG de 2012 (comme celui de la décision SIEG de 2005) requiert que «la gestion du service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Ce ou ces actes mentionnent notamment: […] les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.»

(262) Comme expliqué au considérant 258, la Commission considère que cette exigence de la décision SIEG n'est pas respectée et que les aides concernées ne sont pas compatibles avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG de 2012.

4.7.5. *Compatibilité de l'aide sur la base de l'encadrement SIEG de 2012*

4.7.5.1. Champ d'application

(263) Selon le point 7 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 ([67]) (ci-après «l'encadrement SIEG de 2012»), «les principes énoncés dans la présente communication ne s'appliquent aux compensations de service public que dans la mesure où ces dernières constituent des aides d'État non couvertes par la décision [SIEG de 2012].» Vu ce qui précède, la Commission considère donc que l'aide doit être analysée sur la base de l'encadrement SIEG de 2012.

(264) Selon le point 69 de l'encadrement SIEG de 2012, «[l]a Commission appliquera les principes énoncés dans la présente communication à toute aide illégale sur laquelle elle statuera après le 31 janvier 2012, même si cette aide a été octroyée avant cette date». L'encadrement SIEG de 2012 est donc applicable dès le début de la concession Villo.

4.7.5.2. Respect des exigences

(265) La Commission vérifiera la compatibilité de l'aide avec les conditions énoncées à la section 2 de l'encadrement SIEG de 2012, en tenant compte du fait que selon le point 61 de l'encadrement, «les principes énoncés aux points 14, 19, 20, 24, 39, 51 à 59 et 60 a) ne s'appliquent pas aux aides qui satisfont aux conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 1, de la décision [SIEG de 2012].» Comme démontré précédemment (voir considérant 260), l'aide en l'espèce satisfait à ces conditions.

Véritable service d'intérêt économique général

(266) Selon le point 12 de l'encadrement SIEG de 2012, «l'aide octroyée doit concerner un véritable service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité […].» La Commission considère que l'exploitation de la convention Villo correspond à un véritable service d'intérêt économique général (voir considérants 253 et 254).

Nécessité d'un mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation

(267) Selon le point 15 de l'encadrement SIEG de 2012, «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.» Selon le point 16, 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 dernières.

(268) 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.

(269) La convention Villo définit 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». Elle énonce les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession. Cet acte décrit la nature, l'étendue géographique et le fonctionnement du service. Elle décrit aussi le système de tarification applicable à ses utilisateurs.

(270) Durée du mandat: la durée de la concession a été fixée à 15 ans et a été prolongée de deux ans et 4 mois (voir considérant 161) par un avenant à la concession du 9 juin 2011. Cette durée est justifiée par l'importance des investissements nécessaires. Ceci est notamment illustré par le fait que JCD a subi des pertes économiques importantes et qu'elle n'a obtenu des profits qu'à partir du 2016 (voir tableau 1 ci-dessous).

([67]) JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

(271) Paramètres de compensation: les paramètres de la compensation concernant les mesures d'aides considérées (mesures additionnelles) sont clairement définis dans la convention Villo.

(272) Vérification de l'absence de surcompensation: la mise en place d'un contrôle de l'absence de surcompensation est une condition de compatibilité aussi bien pour la décision SIEG de 2012 [voir son article 4, point e)] que pour l'encadrement SIEG de 2012 [voir son point 16 e)]. La Commission a conclu au considérant 262 que l'exigence de l'article 4, point e) de la décision SIEG de 2012 n'était pas respectée en l'espèce. Toutefois, il découle des contrôles de la commissaire aux comptes, à savoir le cabinet d'audit KPMG, qu'il n'y a eu aucune surcompensation effective sur la période 2009-2017 (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1

Vérification de l'absence de surcompensation

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Revenu publicitaire dispositifs 2 m^2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenu exploitation garde-boues	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenu publicitaire dispositifs 8 m^2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenu utilisateurs	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenue refacturation taxes 2 m^2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenue refacturation taxes 8 m^2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total revenu (A)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Redevance régionale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Revenu clause de révision de prix	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total compensation de service public (B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Taxes sur l'affichage	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Coûts d'exploitation direct	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Coûts de gestion	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Amortissements	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total coûts (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat d'exploitation (D) = (A) + (B) - (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rentabilité (E) = (D) / (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(273) CCB a soumis plusieurs observations sur la vérification de l'absence de surcompensation.

(274) D'une part, CCB considère que les coûts liés à l'installation et à l'exploitation des dispositifs publicitaires ne peuvent pas être pris en compte pour calculer la compensation accordée à JCD (voir considérant 162). En outre, CCB considère que l'exploitation gratuite du domaine public à des fins publicitaires (ce qu'elle appelle l'exonération de redevance pour l'occupation du domaine public communal) devrait être quantifiée par rapport à la valeur des dispositifs publicitaires (voir considérant 165).

(275) La Commission considère en effet que les dispositifs publicitaires doivent être pris en compte pour la vérification de surcompensation. Elle le fait en prenant en compte les revenus et les coûts effectivement générés par ces dispositifs. Il n'est nul besoin en la matière de se référer à une évaluation des faces qui elle-même dépendrait des revenus et des coûts que de tels dispositifs pourraient générer (voir tableau 1 ci-dessus). Si les dispositifs publicitaires ont une valeur d'exploitation supérieure à ce qui est nécessaire pour supporter les coûts engendrés par l'exploitation de la concession Villo, ce déséquilibre doit mener avec ce calcul à la constatation d'une surcompensation.

(276) CCB conteste le montant d'aide accordé résultant de l'exonération des taxes communales (voir considérant 164). JCD a identifié plusieurs erreurs dans les calculs de CCB (voir considérant 217). Néanmoins, la Commission note que même en considérant le montant d'aide de 650 000 EUR par an tel que constaté par CCB, la mission publique resterait globalement déficitaire sur la période 2009-2017.

(277) En ce qui concerne l'allégation de CCB que les coûts supportés par JCD dans l'exploitation de la convention Villo seraient nettement inférieurs à ceux déclarés initialement (voir considérant 209), il suffit de constater que la vérification de l'absence de surcompensation se base sur les coûts réels supportés par JCD, et non sur des projections ou des estimations.

(278) En conclusion, la Commission conclut que JCD n'a pas été surcompensée pour la fourniture du service d'intérêt économique général Villo entre 2009 et 2017.

(279) La Commission considère que l'existence d'un mécanisme de contrôle de l'absence de surcompensation n'est vraiment indispensable que pour déclarer une aide compatible sur la base de la décision SIEG de 2012 dans la mesure où l'État est responsable du contrôle de l'absence de surcompensation ainsi que pour déclarer une aide compatible en vertu de l'encadrement SIEG de 2012 pour ce qui est des mesures notifiées dans la mesure où ce mécanisme de contrôle est la base sur laquelle s'appuie la Commission pour écarter la possibilité d'une future surcompensation et que la Commission n'effectue pas de vérification ex post. Lorsque la Commission vérifie ex post l'absence de surcompensation, ce critère formel perd son objet qui est de prévenir une potentielle surcompensation. Dans le cas d'une vérification ex post par la Commission, toute surcompensation constatée doit être récupérée indépendamment de l'existence ou non d'un contrôle et à l'inverse l'absence de surcompensation suffit pour satisfaire les exigences de compatibilité de l'Encadrement SIEG de 2012 en la matière.

(280) En effet, dans ce cas, la Commission considère que l'existence d'un contrôle incomplet par le passé par l'État membre lorsqu'il n'y a pas de surcompensation est d'une importance limitée dans la mesure où l'objectif de cette condition (l'absence de surcompensation) est atteint. Il est à noter que les cas où la Commission a adopté des décisions négatives et ordonné une récupération des compensations de service public (en l'absence d'erreur manifeste dans la définition du service public), ces récupérations n'ont concerné que la surcompensation telle que calculée par la Commission et ce indépendamment de la qualité du contrôle mis en place par l'État membre ([68]). Dans tous ces cas, le contrôle de surcompensation par l'État membre était soit absent, soit défectueux (d'où l'existence de surcompensation). L'alternative aurait été, dans une telle situation, de requérir la récupération de l'ensemble des compensations de service public accordées à l'opérateur de service public, bien qu'il ait délivré le service public, en se basant uniquement sur l'absence de mécanisme satisfaisant de contrôle indépendamment du montant réel de surcompensation.

(281) Une telle approche pourrait même mener, dans l'absolu, à la récupération de toutes les compensations de service public accordées à un opérateur en l'absence de toute surcompensation. La Commission considère qu'une telle alternative serait contraire aux principes du TFUE, relatifs aux rôles essentiels des services d'intérêt économique général dans l'Union européenne, et notamment à l'article 14 du TFUE, qui prévoit que l'Union doit veiller à ce que les services d'intérêt économique général fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

(282) La Commission considère donc que la condition de vérification de l'absence de surcompensation peut être considérée comme satisfaite dans le cas d'espèce.

Respect de la directive 2006/111/CE de la Commission ([69])

(283) En vertu du point 18 de l'encadrement SIEG de 2012, «[u]ne aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité que si l'autorité se conforme, le cas échéant, à la directive 2006/111/CE».

(284) Concernant la séparation comptable, il y avait certaines incertitudes sur la comptabilité analytique de JCD liées notamment à la façon dont les recettes générées par des contrats qui sont négociés nationalement sont allouées aux dispositifs qui font partie de la concession Villo (voir considérant 184). À la suite de l'adoption du deuxième avenant à la convention Villo (voir section 4.6), le commissaire aux comptes vérifiera les principes de séparation comptable mis en œuvre par JCD chaque année. Cette vérification a également été effectuée pour toute la période passée (2009-2017) et suite aux explications des autorités belges et de JCD (voir considérants 196, 214 et 215), la Commission estime que le système de comptabilité analytique respecte les exigences de la directive 2006/111/CE et que la vérification de l'absence de surcompensation (voir tableau 1 ci-dessus) est effectuée sur la base d'une séparation comptable appropriée.

Absence de surcompensation

(285) En vertu du point 49 de l'encadrement SIEG de 2012, «[l]es États membres doivent veiller à ce que […] les entreprises ne reçoivent pas une compensation supérieure au montant défini conformément aux exigences énoncées dans la présente section».

([68]) Voir dans ce contexte notamment la décision du 25 janvier 2012 dans le cas SA.14588 ainsi que la décision du 10 juillet 2018 dans le cas SA. 37977.

([69]) Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).

(286) Comme expliqué au considérant 272, JCD n'a pas été surcompensée pour la période passée.

Conclusion

(287) Sur la base des éléments ci-dessus, la Commission conclut que les mesures d'aides octroyées à JCD dans le cadre de la convention Villo sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'encadrement SIEG de 2012 pour la période de la concession Villo précédant l'adoption du second avenant, c'est-à-dire du 5 décembre 2008 jusqu'au 29 mars 2018.

4.8. **Appréciation des mesures après le deuxième avenant**

4.8.1. *Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE*

(288) Étant donné que le deuxième avenant ne modifie pas les mesures accordées à JCD dans le cadre de la convention Villo, l'appréciation de la Commission en ce qui concerne l'existence d'aides d'État (voir considérants 229 à 249) demeure inchangée.

4.8.2. *Compatibilité de l'aide sur la base de la décision SIEG de 2012*

(289) Le second avenant corrige les défauts identifiés du mandat précédent (voir considérant 262) en introduisant une description claire et explicite des modalités de récupération des éventuelles surcompensations et des moyens d'éviter ces dernières.

(290) L'article 6 de la décision SIEG de 2012 exige que «les États membres veillent à ce que […] l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le montant déterminé conformément à l'article 5 [montant de la compensation n'excédant pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable]. 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.»

(291) L'article 6 exige en plus que «si une entreprise a bénéficié d'une compensation excédant le montant déterminé conformément à l'article 5, l'État membre exige de l'entreprise concernée qu'elle rembourse toute surcompensation éventuelle.»

(292) Le deuxième avenant stipule qu'un réviseur vérifie chaque année que le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour l'exercice du service public, y compris un bénéfice raisonnable. En cas de dépassement et dans les limites du dépassement du seuil, le montant du dépassement est payé rétroactivement par JCD (voir considérant 225).

(293) Pour les raisons exposées aux considérants 289 à 292, la Commission conclut que les mesures d'aides octroyées à JCD dans le cadre de la convention Villo sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de la décision SIEG de 2012 à partir de l'adoption du second avenant.

(294) Il est à noter que cette vérification se base sur la comparaison d'un profit sur les coûts avec une marge de référence de [10-20] % qui correspond à une marge standard sur les revenus de [10-20] % considérée comme raisonnable sur la base des échanges avec CCB et JCD ([70]). Une marge sur les coûts a été préférée à une marge sur les revenus pour prendre en compte le commentaire de CCB (voir considérant 213).

5. **RÉCUPÉRATION DES AIDES INCOMPATIBLES LIÉES AU VOLET DES DISPOSITIFS PUBLICITAIRES DU CONTRAT DE 1984**

(295) Conformément au TFUE, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État membre intéressé doit la supprimer ou la modifier ([71]). De même, les juridictions de l'Union européenne ont jugé, de façon constante, que l'obligation reposant sur un État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme étant incompatible avec le marché intérieur est destinée à rétablir la situation antérieure ([72]).

([70]) Voir aussi considérant 109 de la décision d'ouverture.
([71]) Arrêt de la Cour de Justice du 12 juillet 1973 dans l'affaire 70/72, Commission c. Allemagne, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([72]) Arrêt de la Cour de Justice du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87, Belgique c. Commission, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.

(296) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont estimé que cet objectif est atteint lorsque le bénéficiaire a remboursé les montants des aides illégalement accordées. Par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([73]).

(297) En conformité avec cette jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 prévoit qu' «en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».

(298) Par conséquent, étant donné que les mesures en question ont été mises à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et sont considérées comme des aides illégales et incompatibles, elles doivent faire l'objet d'une récupération afin de rétablir la situation existant sur le marché avant leur octroi. La récupération doit couvrir le délai depuis le moment où l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à sa récupération effective, selon la méthodologie établie aux considérants 131 à 141. Les montants à récupérer doivent produire des intérêts jusqu'au moment de leur récupération effective.

6. **RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS**

6.1. **Volet des dispositifs publicitaires du contrat de 1984**

(299) La Commission estime que, en ce qui concerne l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés en exécution du contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles et maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999 sans paiement de loyer ni taxe, 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.

(300) En ce qui concerne la légalité de la mesure d'aide, 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. Elle constitue donc une aide illégale.

(301) La Commission considère également que cette aide est incompatible avec le marché intérieur et doit par conséquent faire l'objet d'une récupération de l'aide, principal et intérêts compris, conformément à la jurisprudence «CELF» de la Cour de justice ([74]).

6.2. **Volet Villo**

(302) La Commission considère que les mesures prévues dans la convention Villo constituent des aides d'État sur la base de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(303) Néanmoins, les mesures prévues dans la convention Villo sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

(304) En ce qui concerne la période allant du début de la Concession en date du 5 décembre 2008 jusqu'à la signature du deuxième avenant (voir section 4.6) en date du 29 mars 2018, la Commission considère que les mesures prévues dans la convention Villo satisfont aux exigences de l'encadrement SIEG de 2012 (voir section 4.7). Elles ne doivent donc pas donner lieu à récupération, bien qu'elles soient des aides illégales puisqu'elles n'ont pas été notifiées conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

(305) En ce qui concerne la période allant de la date de signature du deuxième avenant jusqu'à la fin de la Concession en date du 16 septembre 2026, la Commission considère que les conditions de la décision SIEG de 2012 sont satisfaites sous réserve du respect strict des conditions établies dans cet avenant (voir section 4.8).

([73]) Arrêt de la Cour de Justice du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97, Belgique c. Commission, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

([74]) Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008 dans l'affaire C-199/06, CELF and ministre de la Culture et de la Communication («CELF I»), ECLI:EU:C:2009:79.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

L'aide d'État en faveur de JCD, d'un montant correspondant aux loyers et taxes non payés sur les dispositifs publicitaires installés en exécution du contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles et maintenus au-delà de la date d'enlèvement prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999, octroyée illégalement entre le 15 septembre 2001 et le 21 août 2010 par la Belgique en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. La Belgique est tenue de se faire rembourser l'aide visée à l'article premier par le bénéficiaire.

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 de la Commission ([75]).

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article premier 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 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Belgique communique les informations suivantes à la Commission:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

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 de l'aide visée à l'article premier. 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 de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

1. Les mesures prévues dans la convention Villo constituent des aides d'État sur la base de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. En ce qui concerne la période allant du 5 décembre 2008, date de signature de la convention Villo, jusqu'au 29 mars 2018, date de signature du deuxième avenant à la convention Villo, les mesures prévues dans la convention Villo satisfont aux exigences de l'encadrement SIEG de 2012 ([76]) et sont compatibles avec le marché intérieur. Ces aides sont illégales puisqu'elles n'ont pas été notifiées conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

([75]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du 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).

([76]) 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 (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4).

3. En ce qui concerne la période allant du 29 mars 2018, date de signature du deuxième avenant, jusqu'au 26 septembre 2026, la fin de la Concession, les mesures prévues dans la convention Villo satisfont aux conditions de la décision SIEG de 2012 ([77]) et sont compatibles avec le marché intérieur sous réserve du respect strict des conditions établies dans le deuxième avenant à la convention Villo.

Article 6

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 24 juin 2019.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

([77]) Décision 2012/21/UE 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).