

Aides d'état et transport aérien : Le cas du volcan islandais

Article publié à L'Euroscope du Centre d'Études Européennes de l'Université Jean Moulin-Lyon 3 (<http://cee.univ-lyon3.fr/spip.php?rubrique60>)

Par Dimitrios Vougioukas, doctorant à l'Université Lyon 3, avocat au Barreau d'Athènes, Enseignant agrégé à l'Université Paris 13 (IDEF d'Athènes)

La crise du volcan islandais a provoqué une atteinte significative au secteur aérien. Le nuage de cendres qui a couvert une grande partie du ciel européen a conduit les autorités nationales à fermer l'espace aérien affecté pour des raisons de sécurité, à cause du danger qu'il représente pour les moteurs d'avion. Déjà heurtés par une crise économique sans précédent, les opérateurs aériens estiment une perte de millions d'euros pour les jours de fermeture de l'espace aérien dans plusieurs pays européens. A cause de la fermeture de l'espace aérien du 15 au 20 avril, 100.000 vols ont été annulés et plus de 10 millions de passagers n'ont pas pu voyager¹. Il faut aussi prendre en compte que le phénomène ne s'est pas limité à ces jours là. Au contraire, le nuage de cendres a continué de perturber le secteur aérien² tout au long du mois de mai. Le 16 et 17 mai, des aéroports anglais et irlandais ont été fermés à nouveau en raison de l'activité du volcan Eyjafjöll.

Face à la gravité de la situation, la Commission européenne a pris l'initiative avec la Présidence espagnole et Eurocontrol et en étroite coopération avec les autorités des Etats membres de proposer une approche européenne coordonnée afin de permettre la réouverture progressive de l'espace aérien européen. Une téléconférence des ministres des transports de l'UE a été effectuée afin de valider les mesures proposées. Une des questions soulevées était celle de la contribution financière des Etats membres aux compagnies aériennes victimes de cet événement sinistre. L'article 107, paragraphe 2, sous b) prévoit que les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires sont compatibles de plein droit avec le marché intérieur. Il a été estimé que l'impact de la fermeture du trafic causé par l'éruption du volcan islandais était beaucoup plus grand que celui de la fermeture de l'espace aérien américain en 2001.

On rappelle que les attentats terroristes du 11 septembre 2001 avaient frappé les transports aériens plus que tous les autres secteurs de l'économie et cela non seulement sur le continent américain mais également au niveau mondial. La conséquence la plus directe et la plus redoutable pour les compagnies était la fermeture totale de l'espace aérien des Etats-Unis du 11 au 14 septembre 2001. De ce fait les compagnies aériennes auraient dû annuler les vols utilisant l'espace aérien concerné. Elles avaient également subi des pertes du fait des perturbations concernant le reste du trafic ou de l'impossibilité de réaliser l'acheminement de certains passagers. L'intervention étatique était nécessaire afin de mettre un équilibre dans le secteur de l'aviation gravement traumatisé par la situation. Le gouvernement des

¹ Pour plus de détails à voir la note d'information « *Conséquences du nuage de cendres généré par l'éruption volcanique survenue en Islande sur le trafic aérien – état de la situation* », du 27 avril 2010, SEC(2010) 533, ainsi que MEMO/10/152.

² La crise a affecté non seulement les compagnies aériennes, mais également les aéroports, les agences de voyages etc.

Etats-Unis avait adopté un programme visant des prêts, exonérations fiscales et des subventions directes. En Europe, l'intervention des autorités nationales était évidente mais il fallait qu'elle soit conforme au droit européen concernant l'application des règles en matière d'aides d'État.

La Commission, ayant conscience de la crise mais toujours soucieuse au respect de la législation européenne, avait estimé, dans une communication du 10 octobre 2001³, que l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE (aujourd'hui 107, paragraphe 2, sous b) du TFUE) permettait de faire face à certaines difficultés auxquelles étaient confrontées les compagnies aériennes en raison des événements du 11 septembre 2001. Eu égard au caractère extraordinaire des événements en question, les dispositions de cet article pouvaient, selon cette communication, autoriser, sous certaines conditions, l'indemnisation, premièrement, des coûts engendrés par la fermeture de l'espace aérien américain pendant quatre jours (du 11 au 14 septembre 2001) ainsi que, deuxièmement, du surcoût des assurances (points 28 à 41 de la communication du 10 octobre 2001). Mais il fallait éviter tout abus et un financement qui dépasserait les pertes subies directement par la fermeture de l'espace aérien.

La Commission avait précisé dans la communication précitée les conditions auxquelles toute indemnisation devrait être soumise, afin que les dispositions de l'article 87 CE (nouvel 107 TFUE) soient respectées. L'indemnisation devrait être versée de manière non-discriminatoire, elle devrait concerner les seuls coûts constatés du 11 au 14 septembre 2001 et son montant devrait être calculé de manière précise et objective, en suivant la méthodologie spécifique proposée par la Commission. Deux Etats membres, la France⁴ et la Grèce⁵, étaient obligés de récupérer les subventions qu'ils avaient versées à leurs compagnies nationales pour les pertes subies les jours suivant le 14 septembre 2001⁶.

A l'exemple de son action en 2001, la Commission vise à publier une communication avec les conditions nécessaires pour une application de l'article 107, paragraphe 2, sous b) TFUE, dans le cas des compagnies victimes de la crise du volcan islandais⁷. Elle vise à établir un cadre strict afin d'éviter les aides déguisées. Dans un premier temps elle a considéré que les Etats membres peuvent rapidement prendre des mesures qui ne constituent d'aides publiques, tels que des prêts et garanties, attribués aux opérateurs selon les conditions du marché⁸. Par suite, la Commission a fait connaître son intention de permettre les aides étatiques au support des opérateurs qui étaient directement affectés par la crise. Elle a précisé que l'éruption du volcan, la

³ COM (2001) 574 final

⁴ Décision de la Commission 2003/196/CE du 11 décembre 2002, concernant « *Le régime d'aides d'Etat que la France envisageait de mettre à exécution en faveur des compagnies aériennes françaises* », JOUE L 077 du 24/03/2003, p. 61-65

⁵ Décision de la Commission C (2006) 1580 final, du 26 avril 2006, concernant le régime d'aides d'État C 39/2003 (ex NN 119/2002) que la République hellénique a mis à exécution en faveur des transporteurs aériens à la suite des préjudices subis du 11 au 14 septembre 2001

⁶ La Commission avait considéré qu'« *après le 14 septembre, n'était plus caractérisée par une perturbation du trafic mais bien par une exploitation plus limitée des lignes aériennes par les compagnies concernées* » (Voir par exemple le considérant 53 de la décision C (2006) 1580 final).

⁷ Sur la question des aides versées aux opérateurs victimes du nuage de cendres, voir les points 38 à 40 de la note d'information précitée.

⁸ Ce qui signifie que lesdites mesures doivent être conformes au critère de l'investisseur privé, essentiel pour la qualification ou non d'une mesure en tant qu'aide d'état.

dispersion des cendres volcaniques et la fermeture d'une grande partie de l'espace aérien correspondent exactement aux conditions énoncées par l'article 107, paragraphe 2, sous b). Par contre, ces mesures ne doivent en aucun cas servir autres objectifs, tel que par exemple la survie d'une compagnie déjà au bord de la faillite. Les aides versées devront être conformes à des critères uniformes établies par les lignes directrices que la Commission vise à publier. Les principes seront les mêmes qu'en 2001. L'assistance financière des Etats vers les opérateurs victimes de la crise devra être non discriminatoire et proportionnelle au dommage subi. La communication indiquera avec précision les catégories d'aides à verser selon de rapports effectués sur le niveau de la gravité des dommages. Enfin, les Etats membres seront obligés de notifier à la Commission les aides à attribuer, ce qui permettra aux autorités européennes d'examiner en détail chaque plan national et se prononcer par avance sur sa compatibilité.

Il y a un dernier point sur lequel il faut insister. Puisqu'il s'agit d'une dérogation au principe général d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, énoncé à l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la disposition du paragraphe 2, sous b) doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Cependant, si la Commission souhaite encadrer les aides attribuées par les Etats aux opérateurs victimes de l'éruption du volcan islandais et garantir leur compatibilité avec les dispositions de l'article 107 TFUE, elle n'a pas la possibilité de restreindre ou de limiter la portée du paragraphe 2, sous b) de cet article, elle n'a pas la possibilité d'appréciation. Les aides prévues par cette disposition sont compatibles de plein droit une fois que les critères objectifs sont respectés. Ceci signifie que les orientations et les critères établis par la future communication de la Commission ne doivent pas limiter l'action des Etats membres si les aides en cause sont destinés à indemniser des dommages nés après les jours de fermeture de l'espace aérien mais présentant un lien direct avec cet événement⁹. Il y a alors un long chemin pour les autorités européennes afin de calculer avec précision les dommages directs que l'industrie aérienne a subis et fixer des critères objectifs pour le versement des aides publiques.

⁹ Ainsi le Tribunal de Première Instance par son arrêt du 25 juin 2008 dans l'affaire T-268/06, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c/Commission*, a annulé partiellement la décision de la Commission C (2006) 1580 final, qui avait déclaré incompatibles les aides versées par la Grèce aux compagnies aériennes grecques pour des dommages subis après le 14 septembre 2001, estimant que : « *même si, selon la communication du 10 octobre 2001, toute indemnisation versée au titre de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE doit concerner les seuls coûts constatés du 11 au 14 septembre 2001, une aide indemnisant un dommage né après le 14 septembre 2001 mais présentant un lien de causalité direct avec l'événement extraordinaire et étant évaluée avec précision doit être jugée compatible avec le marché commun* »