



2024/1675

14.6.2024

DÉCISION (UE) 2024/1675 DE LA COMMISSION

du 16 février 2024

concernant l'aide d'État SA.62829 (2023/C) mise en œuvre par la Roumanie en faveur de Blue Air Aviation SA

[notifiée sous le numéro C(2024) 910]

(Le texte en langue roumaine est le seul faisant foi.)

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

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

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations en vertu des dispositions ⁽¹⁾ précitées, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 20 août 2020, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard d'un projet d'aide en faveur de Blue Air Aviation SA (ci-après «Blue Air») sous la forme d'une garantie publique sur un prêt d'un montant total de 300 775 000 RON (62,13 millions d'EUR) ⁽²⁾, dont 28,29 millions d'EUR (136,9 millions de RON) à titre de réparation des dommages conformément à l'article 107, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») et 33,84 millions d'EUR (163,8 millions de RON) en tant qu'aide au sauvetage accordée en vertu des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (ci-après les «lignes directrices S&R») ⁽³⁾ et de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE (ci-après la «décision relative à l'aide au sauvetage») ⁽⁴⁾.
- (2) La Roumanie a octroyé une garantie publique le 20 octobre 2020. Blue Air a souscrit un prêt auprès d'EximBank S.A. le 23 octobre 2020. Le 22 avril 2021, la Roumanie a communiqué à la Commission le plan de restructuration initial de Blue Air qui a bénéficié d'une prolongation de la garantie publique pour la porter à six ans.
- (3) Le 12 août 2021, les autorités roumaines ont fourni des informations aux fins de l'appréciation de l'aide à la restructuration à l'appui du plan de restructuration initial.
- (4) Le 20 août 2021, la Commission a fourni une appréciation préliminaire de l'aide à la restructuration et a demandé des renseignements complémentaires.
- (5) Le 16 novembre 2021, la Roumanie a communiqué à la Commission le plan de restructuration modifié de Blue Air (ci-après le «plan de restructuration») et a fourni des informations aux fins de l'appréciation de l'aide à la restructuration à l'appui du plan.
- (6) Lors d'une vidéoconférence le 17 mai 2022, la Commission a sollicité des précisions et a attiré l'attention sur les principales informations encore nécessaires pour apprécier la compatibilité de l'aide à la restructuration. Le 18 mai 2022, la Commission a confirmé par écrit les grands axes de discussion et a rappelé les questions fondamentales en ce qui concerne la compatibilité de l'aide qui doivent encore être éclaircies par la Roumanie.

⁽¹⁾ JO C 195 du 2.6.2023, p. 18.

⁽²⁾ Un taux de change RON/EUR de 0,20656 est utilisé à des fins d'illustration dans la présente décision.

⁽³⁾ Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JO C 249 du 31.7.2014, p. 1).

⁽⁴⁾ Décision de la Commission, du 20 août 2020, relative à l'aide d'État SA.57026 (2020/N) — Roumanie — COVID-19 — Aide en faveur de Blue Air (JO C 430 du 11.12.2020, p. 2).

- (7) Le 8 juillet 2022, la Commission a demandé aux autorités roumaines des renseignements sur le plan de restructuration et l'aide qui l'accompagne. La Commission a envoyé un rappel le 6 septembre 2022. La Roumanie n'a pas fourni les renseignements demandés.
- (8) Le 29 septembre et le 5 décembre 2022, à la suite d'articles de presse mentionnant une cessation brutale et temporaire des activités de Blue Air et après que la Commission eut demandé à être tenue informée, la Roumanie a expliqué à la Commission la situation dans laquelle se trouvaient les activités de Blue Air et lui a présenté les mesures que la Roumanie avait prises après avoir déclenché la garantie publique visée au considérant 1.
- (9) Par lettre du 17 avril 2023 (ci-après la «décision d'ouverture»), la Commission a informé la Roumanie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de cette aide. Après deux rappels, la Roumanie a présenté ses observations le 5 septembre 2023.
- (10) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁵⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (11) La Commission a reçu les observations d'une partie intéressée. Elle les a transmises à la Roumanie le 1^{er} août 2023, laquelle a eu la possibilité d'y répondre, mais ne l'a pas fait.

2. LE BÉNÉFICIAIRE

2.1. Activités de Blue Air

- (12) Blue Air est une société par actions roumaine, créée tout d'abord sous le nom de Blue Air Airline Management Solutions SRL et en activité depuis août 2013. Blue Air a repris, dans le cadre d'un appel d'offres, l'activité de transport aérien de Blue Air Transport Aerian SA lorsque cette dernière a mis fin à ses activités. En 2018, Blue Air Airline Management Solutions SRL a changé de nom et de forme juridique pour devenir Blue Air Aviation S.A. Jusqu'en novembre 2022, Airline Invest S.A., une société privée roumaine dont la seule activité consiste à détenir les actions de Blue Air, détenait 76,18 % du capital social de Blue Air, tandis que deux personnes physiques détenaient des participations de 23,81 % et 0,1 % respectivement.
- (13) Au fil des années, Blue Air a développé ses activités malgré des déséquilibres financiers. Fin 2019, Blue Air réalisait un chiffre d'affaires annuel d'environ 414 millions d'EUR et exploitait 23 avions Boeing-737 transportant 4,2 millions de passagers par an, dont 60 % de citoyens roumains vivant à l'étranger. En septembre 2021, Blue Air employait 1 058 personnes réparties sur cinq bases — quatre en Roumanie et une en Italie — pour fournir i) des services de transport aérien international et national de passagers, ii) des services d'affrètement à des agences de voyages et iii) des services de location d'aéronefs avec équipage ⁽⁶⁾.
- (14) Selon les informations contenues dans le plan de restructuration communiqué le 16 novembre 2021, le réseau de Blue Air était presque exclusivement européen, avec environ 90 destinations point à point, en concurrence principalement avec Tarom, Ryanair et Wizz Air. Blue Air exploitait 20 de ces liaisons en tant qu'opérateur unique. Sur 36 de ces liaisons, un autre transporteur aérien fournissait également des services de transport. Les autres liaisons étaient exploitées par deux transporteurs ou plus, aux côtés de Blue Air.

2.2. Difficultés de Blue Air et aide au sauvetage antérieure

- (15) La Roumanie explique que, jusqu'en 2018, Blue Air a connu une forte croissance, investissant massivement dans l'ouverture de nouvelles bases et de nouvelles liaisons. Blue Air a mené ses activités et déployé sa stratégie d'expansion sans disposer d'un financement adéquat, ce qui l'a placée dans une situation de liquidité et de

⁽⁵⁾ Voir la note n° 1 de bas de page.

⁽⁶⁾ Dans le cadre d'un contrat de location avec équipage, le propriétaire fournit l'aéronef ainsi qu'au moins un membre d'équipage. Le propriétaire assume la responsabilité opérationnelle, qui comprend l'entretien, la fourniture d'une assurance et d'autres responsabilités juridiques liées à l'exploitation.

solvabilité délicate. Dans la décision relative à l'aide au sauvetage, la Commission a fait état de fonds propres négatifs d'un montant de 18,9 millions d'EUR au 31 décembre 2019 et de pertes cumulées de 37,7 millions d'EUR, dépassant le capital social souscrit d'un montant de 0,2 million d'EUR et les réserves de 0,62 million d'EUR de Blue Air. En outre, elle a souligné dans la décision relative à l'aide au sauvetage que la pandémie de COVID-19 avait eu de lourdes conséquences sur les résultats de Blue Air depuis le début du mois de mars 2020 ⁽⁷⁾. Le cumul des pertes et du déficit de fonds propres a contraint Blue Air à déposer une demande de procédure de pré-insolvabilité le 6 juillet 2020.

- (16) Comme indiqué dans la décision relative à l'aide au sauvetage, la garantie publique visée au considérant 1 était liée à un financement de prêt, ainsi qu'à une réparation des dommages au titre de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE, qui constituait également une partie du solde de trésorerie négatif attendu entre septembre 2020 et février 2021, comme indiqué dans le programme de liquidité de Blue Air. Le prêt a été accordé pour une durée de six ans, sous réserve de la notification d'un plan de restructuration dans les six mois suivant l'octroi. Les hypothèques en premier rang sur certains actifs de Blue Air et de tiers ont assuré la garantie publique ⁽⁸⁾.
- (17) Le projet d'ordonnance d'urgence du gouvernement que la Roumanie a fourni dans sa notification de l'aide au sauvetage précisait que la sûreté de la garantie publique comprenait, entre autres actifs, la détention d'actions de Blue Air à hauteur de 75 % par Airline Invest SA et la participation d'une personne physique au capital social de Blue Air. En cas de mise en œuvre de la garantie publique, la propriété de la sûreté serait transférée à l'État, qui deviendrait actionnaire ⁽⁹⁾. La valeur de la sûreté n'a pas été fixée dans l'ordonnance.
- (18) Le 5 décembre 2022, les autorités roumaines ont informé la Commission que la garantie publique en faveur du prêteur EximBank S.A. avait été mise en œuvre et que le ministère des finances avait intégralement payé les montants liés au prêt garanti contracté par Blue Air.

3. DESCRIPTION DU PLAN DE RESTRUCTURATION ET L'AIDE QUI L'ACCOMPAGNE

3.1. Plan de restructuration: durée et mesures de restructuration prévues

- (19) Le plan de restructuration de Blue Air couvre la période allant du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2025, ce qui coïncide avec les exercices budgétaires 2021-2025 du bénéficiaire. Au cours de cette période, plusieurs mesures de restructuration opérationnelle sont ou seront mises à exécution, notamment des mesures visant i) à réduire les coûts de la flotte, ii) à réduire les coûts d'entretien, y compris l'élimination des aéronefs; iii) à conserver le service et à garantir la flexibilité des voyages pour les passagers; iv) à réorganiser le réseau d'aéroports et de liaisons afin d'y inclure les principaux aéroports pivots; v) à modifier la stratégie commerciale pour devenir un transporteur à bas coûts de référence en Europe centrale et orientale, vi) à accroître la part des circuits de vente directe; vii) à moderniser les systèmes informatiques; viii) à procéder à des ajustements organisationnels et à réduire les frais de personnel; ix) à renouveler la flotte, afin de réaliser des économies sur le coût du carburant et des certificats de CO₂; x) à mettre sur le marché des activités techniques et de maintenance par l'intermédiaire d'une cession à une entité nouvellement créée; et xi) à rééchelonner la dette et à éviter l'insolvabilité.

3.2. Financement du plan de restructuration

- (20) Le montant des ressources financières nécessaires pour couvrir les coûts de restructuration s'élève à 194,26 millions d'EUR. La Roumanie fait valoir que les coûts seraient financés en partie par une aide à la restructuration, d'un montant de 33,84 millions d'EUR, et en partie par une contribution propre de Blue Air, pour un montant de 160,42 millions d'EUR.

⁽⁷⁾ Décision relative à l'aide au sauvetage, considérants 11 à 13, 36 et 102.

⁽⁸⁾ Décision relative à l'aide au sauvetage, considérant 19, considérant 20, point g), et considérants 45 à 48.

⁽⁹⁾ Le projet soumis dans la notification a été adopté en tant qu'ordonnance d'urgence du gouvernement roumain (*Ordonanta de Urgenta Guvernului Romaniei*) n° 139 du 19 août 2020, publiée au *Monitorul Oficial* (Journal officiel de la Roumanie) n° 763 du 20 août 2020. L'article 4, paragraphe 2, du projet d'ordonnance fourni dans la notification établit la liste des sûretés données en garantie et l'article 9, paragraphe 2, pose le principe du transfert de la garantie à l'État, qui en devient le détenteur par l'intermédiaire du ministère des transports, des infrastructures et des communications, si la garantie est mise en œuvre.

- (21) En ce qui concerne le financement du plan de restructuration, la Roumanie a d'abord informé la Commission que la garantie publique couvrant le prêt d'aide au sauvetage était maintenue, désormais en tant qu'aide à la restructuration en faveur de Blue Air, jusqu'à l'échéance de six ans de ce prêt, ce qui permettait son remboursement d'ici à 2026. Par la suite, le 5 décembre 2022, la Roumanie a informé la Commission que la garantie publique avait été mise en œuvre et que le ministère des finances avait intégralement payé les montants liés au prêt garanti contracté par Blue Air. En application des dispositions légales relatives à la sûreté couvrant la garantie, l'État a repris, par l'intermédiaire de l'autorité de gestion des actifs de l'État, 75 % des actions de Blue Air ⁽¹⁰⁾, tandis que les 25 % restants du capital social total de Blue Air sont restés entre les mains d'Airline Invest S.A. (1,191 %) et d'une personne physique (23,809 %).
- (22) En ce qui concerne la partie du financement présumément non couverte par des aides, le plan de restructuration prévoit notamment les sources supplémentaires suivantes:
- a) un effacement des dettes liées à des obligations de service envers des tierces parties pour un montant de 34,79 millions d'EUR. Ces tierces parties comprennent: i) des passagers italiens, ii) les créanciers roumains et italiens dans le cadre d'un concordat judiciaire et iii) divers créanciers à la suite de négociations contractuelles;
 - b) un remboursement par les actionnaires de Blue Air autres que l'État de 28,57 millions d'EUR de dettes de Blue Air envers des bailleurs d'aéronefs privés, devenant ainsi temporairement créanciers de Blue Air; les actionnaires devaient transformer cette dette en fonds propres de Blue Air en trois phases censées s'achever fin 2022, libérant ainsi Blue Air du remboursement de la dette;
 - c) une cession d'aéronefs actuellement gagés en faveur de l'Agence nationale pour l'administration fiscale (NAFA) et d'ALC-Aero Leasing 3 Designated Activity Company, qui devrait se traduire par une contribution propre de 5,89 millions d'EUR. La Roumanie indique que la procédure de vente devait s'achever en octobre 2023;
 - d) un financement externe d'un montant de 54,47 millions d'EUR, qui comprend la création d'une coentreprise pour exploiter une nouvelle compagnie aérienne pour 14,47 millions d'EUR et un financement de 40 millions d'EUR pour combler le déficit de liquidités en 2021 et 2022 et garantir la viabilité des opérations pendant la période de restructuration;
 - e) les ressources produites en interne, dont 30,02 millions d'EUR de résultat net (recettes) prévus pour l'exercice budgétaire 2022.

3.3. Rétablissement de la viabilité à long terme: projections financières

- (23) Le plan de restructuration indique que le nombre d'avions devrait passer de 19 en 2020 à 23 en 2023 et rester stable par la suite jusqu'en 2025. Les sièges disponibles par kilomètre passeraient de 7,2 millions en 2019 et 3,2 millions en 2020 à 10,2 millions en 2023 et resteraient stables jusqu'en 2025. En outre, la Roumanie précise que les mesures de restructuration opérationnelle visent à faire en sorte que Blue Air accélère le processus de restructuration du réseau afin d'assurer la continuité des opérations par un ajustement rapide et continu de la capacité disponible à la demande.
- (24) Le plan de restructuration prévoit que Blue Air parvienne à des résultats avant intérêts, impôts et amortissement (ci-après «EBITDA») positifs et à une marge d'EBITDA par rapport aux recettes de 16,8 % à partir de 2022, qui devrait augmenter jusqu'à la fin de la période de restructuration, comme l'illustre le tableau 1. En outre, d'après les estimations concernant les flux de trésorerie contenues dans le plan, entre 2022 et 2025, les entrées de trésorerie de Blue Air devraient avoisiner 600 millions d'EUR, contre près de 580 millions d'EUR de sorties de trésorerie, le solde de trésorerie étant positif dès 2022, pour atteindre 21 millions d'EUR à la fin de la période de restructuration.

⁽¹⁰⁾ Dans sa version en vigueur telle que modifiée par la loi n° 162 du 30 mai 2022 publiée au *Monitorul Oficial* n° 534 du 31 mai 2022, l'article 9, paragraphe 2, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 139 du 19 août 2020 désigne l'autorité de gestion des actifs de l'État comme détentrice des actifs de Blue Air et d'autres actifs connexes pour le compte de l'État (au lieu du ministère des transports, des infrastructures et des communications auparavant).

Tableau 1

Sélection de données financières issues du plan de restructuration (exercices budgétaires 2021 à 2025, données en millions d'EUR)

	Période de restructuration				
	2021	2022	2023	2024	2025
Recettes	112,01	344,02	424,63	443,31	460,75
Résultat avant intérêts, impôts et amortissement (EBITDA)	(58,21)	57,76	98,24	104,86	103,59
Résultat avant intérêts et impôts (EBIT)	(58,49)	19,09	39,77	42,86	42,46
Résultat net	(68,04)	30,02	8,83	12,95	19,93
Solde des flux de trésorerie	(3,81)	19,45	11,65	12,07	21,28
Marge d'EBITDA	- 51,9 %	16,8 %	23,1 %	23,6 %	22,5 %

Source: Plan de restructuration, sections 4 et 7, pages 16 et 46.

- (25) Le plan de restructuration comprend des projections financières selon un scénario de base avec les données financières présentées dans le tableau 1. Les projections ne contiennent aucune information sur le niveau de fonds propres et le montant du capital engagé, ni de scénario pessimiste. Le plan n'explique pas comment Blue Air remédierait aux problèmes de solvabilité mis en évidence par le niveau largement négatif des fonds propres constaté au considérant 15. De surcroît, les résultats nets cumulés entre 2021 et 2025, illustrés dans le tableau 1, laissent penser que le niveau des fonds propres ne devrait pas connaître de réelle amélioration ni devenir positif au cours de la période de restructuration, quand bien même de nouveaux capitaux seraient injectés comme prévu (voir le considérant 22).
- (26) Lorsqu'elle a communiqué le plan de restructuration, la Roumanie était convaincue que Blue Air engendrerait suffisamment de ressources pour rembourser intégralement le prêt subventionné au cours de la période de restructuration. Toutefois, dans le même temps, la Roumanie a également souligné que la survie du bénéficiaire était toujours menacée en raison des pertes importantes subies à partir de 2020 et des liquidités limitées.

3.4. Mesures visant à limiter les distorsions de concurrence

- (27) La Roumanie a proposé des mesures structurelles et une réduction des activités, ainsi que des mesures comportementales visant à limiter les distorsions de concurrence causées par l'aide à la restructuration.

3.4.1. Mesures structurelles — cessions et réduction d'activités

- (28) Les cessions et la réduction des activités à entreprendre par Blue Air se déclinent comme suit:
- la réduction du nombre de bases et de liaisons non rentables, en particulier la fermeture de neuf liaisons d'ici octobre 2021 et la fermeture des bases de Larnaca (Chypre) et de Iași (Roumanie) à partir d'avril 2020;
 - la restitution anticipée de quatre avions;
 - l'externalisation des activités liées à l'administration, à la santé, à la sûreté et à la sécurité au travail, aux avantages sociaux et aux rémunérations;
 - l'expansion de l'activité de maintenance des aéronefs de la filiale Blue Air Technic S.R.L. à des entreprises autres que Blue Air (mesure capitale d'après les autorités roumaines pour limiter les distorsions de concurrence).

3.4.2. Mesures comportementales

- (29) Selon les observations des autorités roumaines, les fondements juridiques de la garantie publique et de l'accord de prêt correspondant prévoient des mesures comportementales garantissant que l'aide ne sera utilisée que pour financer la restauration de la viabilité à long terme, de sorte que le prêt ne sera pas utilisé aux fins suivantes:
- a) une expansion commerciale agressive ou une prise de risque abusive;
 - b) l'acquisition de concurrents ou d'autres opérateurs, y compris des opérations en amont ou en aval;
 - c) le financement croisé d'autres activités économiques d'entreprises intégrées qui étaient en difficulté en décembre 2019;
 - d) l'augmentation de la rémunération des membres de la direction du bénéficiaire, qui ne pourra excéder le niveau de rémunération en vigueur en décembre 2019, jusqu'à ce que le prêt et la garantie publique soient remboursés.

3.5. Place de Blue Air en Roumanie et scénario contrefactuel de l'aide

- (30) Selon les autorités roumaines, compte tenu de l'état déplorable du réseau routier et ferroviaire en Roumanie, Blue Air joue un rôle déterminant dans la connectivité interrégionale sur son réseau de routes. La Roumanie a affirmé que la croissance de Blue Air au cours des 15 dernières années d'activité (compte tenu également de l'activité de l'entreprise qui l'a précédée) avait suivi le schéma migratoire roumain. Blue Air a proposé ses services à des prix abordables pour les travailleurs roumains vivant à l'étranger. L'entreprise a continué de mettre en place des liaisons intérieures, aux côtés du transporteur roumain historique Tarom, mais à des prix plus compétitifs, afin de compenser l'écart de connectivité terrestre, assurant la connectivité de plus de 700 000 citoyens par an. Certaines de ces liaisons à courte distance étaient mal desservies par les transporteurs internationaux.
- (31) La Roumanie a fait valoir que Blue Air jouait également un rôle important pour l'économie locale, en créant du chiffre d'affaires dans de petits aéroports régionaux et en contribuant au budget de l'État par des taxes et des cotisations de sécurité sociale. Les autorités roumaines ont indiqué que le bénéficiaire disposait d'un personnel de formation hautement expérimenté et qu'il dispensait des cours de formation professionnelle à forte valeur ajoutée, notamment la formation de base des pilotes et la formation continue des pilotes, de l'équipage de cabine et du personnel technique. Selon les autorités roumaines, l'entreprise joue un rôle essentiel dans l'économie roumaine.
- (32) Dans ses observations initiales, la Roumanie a fait valoir que la sortie de Blue Air du marché entraînerait une défaillance du marché et des difficultés sociales au sens du point 44 des lignes directrices S&R. La sortie de Blue Air du marché serait préjudiciable à l'économie et à la connectivité roumaines du fait du poids de Blue Air dans le transport des travailleurs migrants et des petits entrepreneurs au départ de la Roumanie et au sein de ses frontières. Le pays a fait remarquer qu'il serait difficile pour les concurrents de se lancer sur ce marché et de reprendre à court ou à moyen terme les destinations et les créneaux aéroportuaires du réseau unique de Blue Air.
- (33) Le 29 septembre 2022, sur demande de la Commission, la Roumanie a fait savoir que Blue Air avait initialement suspendu tous les vols à partir du 6 septembre 2022 jusqu'au 10 octobre 2022, en raison d'un manque de financement pour couvrir les opérations normales, y compris les coûts du carburant. À court terme, Wizz Air, Ryanair ou Tarom ont rapatrié des dizaines de milliers de passagers bloqués de Blue Air ou leur ont proposé des sièges.
- (34) Le 5 décembre 2022, les autorités roumaines ont indiqué que Blue Air avait informé le ministère des transports et des infrastructures qu'elle ne reprendrait pas ses vols avant mars 2023 et qu'elle avait engagé des discussions avec des investisseurs potentiels qui pouvaient lui apporter des financements pour reprendre les opérations de transport aérien. À cette époque, selon la Roumanie, un seul des six avions Boeing-737 de la flotte de Blue Air était prêt à voler.
- (35) Le 18 novembre 2022, les autorités roumaines ont décidé de suspendre la licence d'exploitation de Blue Air du 21 novembre 2022 au 31 mars 2023. La Roumanie a informé la Commission que cette suspension pouvait être réexaminée si Blue Air présentait un plan de redressement financier dans lequel elle démontrait qu'elle avait trouvé les ressources financières appropriées et nécessaires pour financer les opérations de transport aérien à un volume lui permettant de s'acquitter de ses obligations.

3.6. Description des raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure

- (36) Dans la décision d'ouverture, la Commission a considéré à titre préliminaire que i) le maintien de la garantie publique au-delà de six mois (considérants 1 et 21), et ii) la mise en œuvre des sûretés couvrant la garantie publique et le transfert à l'État de 75 % des actions détenues par les anciens actionnaires de Blue Air après la mise en œuvre de la garantie et le paiement des montants du prêt restant dus, tel que décrit aux considérants 8 et 20, pouvaient constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La Commission a conclu à titre préliminaire que l'aide était déjà mise à exécution et a apprécié sa compatibilité avec le marché intérieur.
- (37) La Commission avait émis des réserves quant à la conformité de l'aide à la restructuration avec les principales exigences des lignes directrices S&R. Plus précisément, les doutes émis par la Commission portaient sur i) la question de savoir si le retrait définitif de Blue Air du marché entraînerait des difficultés sociales ou une défaillance du marché en termes de connectivité aérienne en Roumanie, ii) le fait que le bénéficiaire puisse apporter une contribution propre suffisante, réelle et effective, au-delà de toute aide, iii) la restauration de la viabilité à long terme de la compagnie et iv) l'absence de mesures compensatoires significatives.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (38) Ryanair Designated Activity Company (ci-après «Ryanair») a présenté des observations le 29 juin 2023. Ryanair approuve la conclusion provisoire de la Commission concernant l'incompatibilité de l'aide à la restructuration et demande que la Roumanie ne soit pas autorisée à accroître cette aide dans ses efforts vains pour relancer les activités de Blue Air qui, à cette date, étaient à l'arrêt depuis plus de dix mois. Ryanair estime que la cessation des activités de transport de Blue Air est désormais effective, puisque plus aucun passager ne fait appel à ses services et qu'aucun effet sur la connectivité aérienne en Roumanie n'est perceptible après l'arrivée de concurrents sur la plupart des liaisons intérieures ou internationales anciennement desservies par Blue Air.
- (39) Ryanair considère également que l'aide à la restructuration est disproportionnée en ce que la contribution propre manquante et la répartition des charges sont insuffisantes et, de surcroît, ne sont pas de nature à soutenir la viabilité de Blue Air fondée sur un plan de restructuration désormais obsolète, en particulier après la perte des créneaux aéroportuaires dans les aéroports coordonnés du marché intérieur et de la quasi-totalité du personnel. L'impossibilité pour Blue Air d'obtenir un nouveau certificat de transporteur aérien sur la base de son organisation en matière de sécurité des opérations de transport compromettrait fatalement sa viabilité. Le plan serait également contraire aux lignes directrices S&R, puisqu'il prévoyait la suppression des liaisons non rentables uniquement et même une expansion de la capacité de Blue Air.

5. OBSERVATIONS DE LA ROUMANIE

- (40) Les autorités roumaines n'ont pas répondu aux observations de la partie intéressée ni aux doutes soulevés par la Commission sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Leurs observations contiennent des précisions factuelles sur l'insolvabilité de Blue Air et des mesures prises dans ce contexte.
- (41) Les autorités roumaines (ministère des finances) déclarent qu'à la suite de la notification de l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité par la 5^e chambre civile du tribunal de grande instance de Bucarest, dans l'affaire n° 8307/3/2023 contre Blue Air, publiée au bulletin des procédures d'insolvabilité (BPI) n° 5743/31.03.2023, l'administration fiscale nationale a présenté, dans le délai imparti par le tribunal, une demande d'inscription dans la masse d'insolvabilité d'un montant total de 411 707 165 RON (82,81 millions d'EUR) de créances garanties et de créances budgétaires.
- (42) Après le rejet de certains montants (taxe sur la valeur ajoutée), le tableau préliminaire des créances et des débiteurs de Blue Air a été publié au BPI n° 11066. Selon le tableau préliminaire, la direction générale des grands contribuables a été incluse avec un montant à réclamer de 84 964 821 RON (17,1 millions d'EUR) dans l'ordre de préférence prévu à l'article 159, paragraphe 1, point 3, de la loi n° 85/2014, ainsi que le ministère des finances avec une créance de 342 365 589 RON (68,86 millions d'EUR) dans l'ordre de préférence prévu à l'article 159, paragraphe 1, point 3, de la même loi. Le montant de l'aide d'État accordée à l'entreprise a également été inscrit en tant que créance valable à condition que la valeur de marché des biens (garanties) confisqués pour la récupération de l'aide d'État conformément à l'article 9, paragraphe 2, de l'ordonnance d'urgence du gouvernement n° 139/2020 soit définie.

- (43) Les autorités roumaines (autorité de gestion des actifs de l'État) expliquent et rappellent également que, en vertu des fondements juridiques de la garantie publique telle que modifiée, en cas de mise en œuvre de la garantie publique, les sûretés concernées, y compris les actions de Blue Air détenues par d'anciens actionnaires, devaient être intégralement transférées à l'État, par l'intermédiaire de l'autorité de gestion des actifs de l'État, l'État devenant alors actionnaire de la compagnie.
- (44) En conséquence, le 8 décembre 2022, conformément à la décision des assemblées générales des actionnaires de Blue Air Aviation S.A., d'Airline Invest S.A. et de Blue Air Technic S.R.L., l'État roumain (en l'occurrence l'autorité de gestion des actifs de l'État) est devenu l'actionnaire majoritaire à 75 % de Blue Air grâce au transfert volontaire d'actions garanties de leurs propriétaires à l'autorité de gestion des actifs de l'État, qui n'a eu d'autre choix que de les accepter. En outre, les actionnaires de Blue Air de l'époque ont volontairement pris toutes les mesures nécessaires pour consigner ces décisions au registre du commerce, ce qui fût fait le 12 décembre 2022.
- (45) Les autorités roumaines ont également fait savoir que depuis la date d'ouverture de la procédure d'insolvabilité, le 31 mars 2023, Blue Air n'a pas exercé d'activité commerciale conforme à son objet social et que, compte tenu de la cessation de son activité principale, elle avait procédé à des licenciements collectifs et lancé des procédures d'accès au fonds de garantie salariale.
- (46) Dans ce contexte, les autorités roumaines considèrent que le transfert d'actions n'a conféré aucun avantage direct ou indirect à Blue Air et que Blue Air n'a obtenu aucun avantage économique sur les montants du prêt dû, compte tenu de l'absence quasi totale de fonds détenus sur les comptes de l'entreprise en décembre 2022 et de l'état de cessation des paiements depuis septembre 2022. En conséquence, les autorités roumaines estiment que ce transfert des actions de Blue Air ne contenait aucune somme d'argent disponible qui aurait pu conférer un avantage économique à Blue Air sous la forme d'un non-remboursement du prêt garanti par l'État.

6. APPRÉCIATION DE L'AIDE

6.1. Existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (47) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, «[s]auf dérogations prévues par les traités, 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».
- (48) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: i) la mesure d'aide doit être imputable à l'État et être financée au moyen de ressources d'État; ii) elle doit procurer un avantage à son bénéficiaire; iii) cet avantage doit être sélectif; et iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter le commerce entre États membres.

6.1.1. *Maintien de la garantie publique au-delà de six mois: avantage économique*

- (49) Dans la décision relative à l'aide au sauvetage, la Commission a conclu que la garantie publique accordée à une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices S&R constituait une aide d'État en faveur de Blue Air au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ⁽¹⁾. Pour les raisons qui ont été exposées, et compte tenu du fait que la situation financière et opérationnelle de Blue Air s'est aggravée par rapport à août 2020, date à laquelle l'aide au sauvetage a été approuvée, la Commission estime que la garantie publique, pour la partie du prêt accordée en tant qu'aide au sauvetage, et dans la mesure où elle a été maintenue au-delà de la période de six mois visée dans la décision relative à l'aide au sauvetage, constitue une aide d'État pour le montant total du prêt garanti.

⁽¹⁾ Décision relative à l'aide au sauvetage, considérants 69 à 75.

- (50) À titre d'exemple, il semble que Blue Air ne pouvait plus faire face à ses coûts d'exploitation habituels et, en l'absence de financement par le marché, a dû cesser ses activités en septembre et octobre 2022 (considérants 32 et 33). Il s'ensuit que Blue Air n'aurait pas été en mesure d'obtenir, aux conditions du marché, les liquidités pour un montant de 163,8 millions de RON (33,84 millions d'EUR) fournies par la garantie publique, que ce soit lors de son octroi initial ou ultérieurement, lorsqu'elle a été maintenue après l'expiration de la période d'aide au sauvetage.
- (51) La constatation d'un avantage économique n'est pas contredite par l'examen de l'éventuelle conformité du comportement des autorités roumaines avec le marché. La prise de position de l'État roumain en faveur de Blue Air résulte d'une garantie que la Roumanie a fournie pour des raisons de politique publique liées, entre autres, au maintien de la connectivité du transport aérien dans le contexte des mesures de santé publique adoptées pour contenir la propagation de la pandémie de COVID-19 ⁽¹²⁾. En d'autres termes, un acteur privé dans la même situation que l'État roumain n'aurait pas accordé ou maintenu la garantie en question. Le comportement de l'État à la suite de l'octroi de la garantie n'est que la conséquence de l'aide d'État qu'il avait précédemment accordée en sa qualité de puissance publique et ne relève donc pas des éléments qu'un opérateur de marché aurait, dans des conditions normales de marché, pris en compte dans ses calculs économiques ⁽¹³⁾.

6.1.2. *Mise en œuvre de la sûreté couvrant la garantie publique et transfert des actions de Blue Air à l'État: avantage économique*

- (52) En ce qui concerne la deuxième mesure examinée dans la décision d'ouverture, et contrairement à l'avis préliminaire qui y est exprimé, la Commission considère que la mise en œuvre de la sûreté couvrant la garantie publique et le transfert à l'État de 75 % des actions de Blue Air après que l'État a été contraint de rembourser le prêt de Blue Air au titre de la garantie ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, distincte de l'aide déjà incorporée dans cette garantie publique.
- (53) Dans la décision d'ouverture, la Commission a estimé que le passage d'un actionnaire privé à un actionnaire public ne confère pas en tant que tel à Blue Air un avantage économique direct dû au simple changement de propriété. Or, la Commission a conclu à titre préliminaire que la substitution d'un titre de créance permettant à l'État de se faire rembourser les montants du prêt dus à EximBank S.A. par un titre d'actionnariat, qui n'appelle plus de remboursement de la part de Blue Air, libère les fonds en espèces que Blue Air devait auparavant se procurer par ses activités. En outre, la Commission a émis des réserves sur le fait que la reprise des sûretés ait eu lieu sur la base de leur valeur de marché. Les informations fournies par les autorités roumaines au cours de la procédure formelle d'examen montrent qu'aucun versement de fonds, en particulier au profit de Blue Air, n'a accompagné le changement de titre de propriété (considérants 43 et 44). Du reste, la détention d'actions par l'État ne diminue en rien son droit, en tant que créancier des montants de la garantie mise en œuvre, de prétendre au remboursement des sommes dues par Blue Air (considérant 42). Il en découle que la substitution du titre de créance de l'État à un instrument de fonds propres, par un transfert de 75 % des actions de Blue Air à l'État, n'a pas procuré à Blue Air un avantage économique distinct de l'avantage qu'elle avait obtenu grâce à la garantie publique pour le montant du prêt lié à l'aide au sauvetage.

6.1.3. *Garantie publique: ressources d'État, sélectivité, et affectation des échanges et de la concurrence*

- (54) La garantie publique, notamment du fait de son maintien après l'échéance de la période d'aide au sauvetage, fait appel aux ressources de l'État roumain en raison de décisions prises par celui-ci et ne bénéficie qu'à Blue Air. En ce qui concerne le critère de sélectivité, comme l'a indiqué la Cour, lorsqu'il s'agit d'une aide individuelle, l'identification de l'avantage économique permet, en principe, de présumer de sa sélectivité ⁽¹⁴⁾. Cela vaut

⁽¹²⁾ Décision relative à l'aide au sauvetage, considérants 85 à 97 et 50 à 63.

⁽¹³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 6 mars 2018, Commission/FIH Holding et FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, ECLI:EU:C:2018:159, point 58.

⁽¹⁴⁾ Arrêt de la Cour du 4 juin 2015, Commission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, point 60.

indépendamment du fait qu'il y ait ou non des opérateurs sur les marchés en cause se trouvant dans une situation comparable. En tout état de cause, alors que Tarom a bénéficié d'une garantie publique similaire en vertu de la même ordonnance d'urgence que Blue Air, la garantie publique examinée ne relève pas d'une mesure générale accessible à toutes les entreprises actives dans le secteur du transport aérien en Roumanie; par conséquent, la mesure est sélective.

- (55) C'est donc grâce à cette mesure d'aide, qui lui a permis de rester sur le marché, que Blue Air a pu améliorer sa position concurrentielle sur le marché intérieur, où elle a fourni des services de transport aérien dans différents États membres, en concurrence, entre autres, avec Ryanair et Wizz Air (considérant 14). Par conséquent, cette mesure doit être considérée comme susceptible de fausser ou de menacer de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres.

6.1.4. Conclusions relatives à l'existence d'une aide

- (56) À la lumière de l'appréciation des conditions cumulatives de l'existence d'une aide d'État, la Commission conclut que le transfert à l'État de 75 % des actions de Blue Air ne constitue pas une aide d'État. Toutefois, la garantie publique, telle qu'elle a été accordée et maintenue au-delà de la période d'aide au sauvetage, constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La Commission appréciera donc sa légalité et sa compatibilité avec le marché intérieur.

6.2. Légalité de l'aide

- (57) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, «[l]a Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale».
- (58) En outre, conformément à l'article 1^{er}, point c), du règlement (UE) 2015/1589 (ci-après le «règlement de procédure») ⁽¹⁵⁾, toute modification d'une aide existante constitue une «aide nouvelle» qui est soumise à l'obligation de notification en vertu de l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement. En vertu de l'article 3 du règlement de procédure, toute aide devant être notifiée n'est mise à exécution que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant.
- (59) La décision relative à l'aide au sauvetage autorisait une aide en faveur de Blue Air sous la forme d'une garantie publique, afin d'obtenir le remboursement du prêt au sauvetage que l'entreprise avait reçu. Cette mesure, telle qu'elle figure dans le projet de fondements juridiques notifié à la Commission, était subordonnée à la communication d'un plan de restructuration dans un délai de six mois, qui devait être approuvé par la Commission. Les autorités roumaines ont communiqué à la Commission un plan de restructuration initial dans un délai de six mois à compter du premier prélèvement sur le prêt garanti (considérant 2). La prolongation de la durée de la garantie, autorisée pour la première fois pour six mois en tant qu'aide au sauvetage, pourrait donc être autorisée temporairement conformément au point 55 d) des lignes directrices S&R.
- (60) Toutefois, à ce jour et malgré de nombreuses demandes, la Roumanie n'a pas communiqué de plan de restructuration réaliste, cohérent et de grande envergure que la Commission puisse valider, conformément au point 45 des lignes directrices S&R. La garantie publique telle qu'elle a été accordée et maintenue au-delà de la période d'aide au sauvetage constitue donc une aide illégale.

6.3. Compatibilité de l'aide et fondements juridiques de l'appréciation

- (61) La Commission doit apprécier si l'aide à la restructuration peut être jugée compatible avec le marché intérieur. Il appartient à l'État membre d'invoquer d'éventuels motifs de compatibilité et de démontrer que les conditions de compatibilité sont satisfaites.

⁽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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

- (62) L'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE dispose qu'une aide d'État peut être autorisée si elle est octroyée pour faciliter le développement de certaines activités économiques et si elle n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Les lignes directrices S&R contiennent des règles et des conditions pour l'appréciation de la compatibilité des aides à la restructuration accordées à des entreprises en difficulté conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (63) L'appréciation de la compatibilité de l'aide à la restructuration avec le marché intérieur doit comporter l'examen du respect des conditions énoncées dans les lignes directrices S&R. Lors de la présentation du plan de restructuration, la Roumanie a fait valoir que ces conditions étaient remplies en l'espèce. Toutefois, les autorités n'ont ni invoqué ni réitéré de tels motifs de compatibilité en réponse à la décision d'ouvrir la procédure. La Commission appréciera néanmoins la compatibilité à la lumière des doutes soulevés dans la décision d'ouverture.

6.3.1. Contribution au développement d'une activité ou d'une région économique

- (64) Dans certaines situations, la restructuration d'une entreprise en difficulté peut contribuer au développement d'activités ou de régions économiques, y compris au-delà des activités mêmes exercées par le bénéficiaire. C'est le cas lorsque, en l'absence d'une telle aide, la défaillance du bénéficiaire entraînerait des situations de défaillance du marché ou de difficultés sociales, entravant le développement des activités ou des régions économiques qui seraient touchées par de telles situations. Le point 44 des lignes directrices S&R dresse une liste non exhaustive de ces situations. En permettant au bénéficiaire de poursuivre ses activités, l'aide empêche une telle défaillance du marché ou de telles difficultés sociales et contribue donc au développement d'activités ou de régions qui auraient été perturbées par la sortie du marché du bénéficiaire. Dans le cas d'une aide à la restructuration, cela n'est toutefois vrai que lorsque l'aide permet effectivement au bénéficiaire d'affronter la concurrence sur le marché grâce à ses qualités intrinsèques, ce qui ne peut être garanti que si l'aide est accompagnée d'un plan de restructuration rétablissant la viabilité à long terme du bénéficiaire.

6.3.1.1. Rétablissement de la viabilité à long terme

- (65) Conformément au point 45 des lignes directrices S&R, dans le cas d'une aide à la restructuration, la Commission exigera que l'État membre concerné présente un plan de restructuration réaliste, cohérent et de grande envergure destiné à rétablir la viabilité à long terme du bénéficiaire. Le plan de restructuration doit permettre de rétablir la viabilité à long terme du bénéficiaire dans un délai raisonnable et sur la base d'hypothèses réalistes quant aux conditions d'exploitation futures, ce qui devrait exclure toute nouvelle aide d'État non couverte par le plan de restructuration. Selon le point 52 des lignes directrices S&R, une entreprise est viable à long terme lorsqu'elle est en mesure d'obtenir un rendement approprié du capital investi après avoir couvert la totalité de ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières.
- (66) Premièrement, la Roumanie a déclaré que, sous réserve que le trafic aérien européen ait retrouvé son rythme habituel, les résultats et la situation financière de Blue Air se seraient améliorés d'ici à l'été 2022. En outre, les projections de flux de trésorerie de Blue Air reposent sur des hypothèses optimistes en matière de demande, de recettes et de coûts. Le tableau 1 montre que la Roumanie prévoit des flux de trésorerie positifs nets provenant des activités de Blue Air supérieurs à 10 millions d'EUR pour 2023 et à plus de 19 millions d'EUR pour 2022. Or, au vu de l'évolution de la situation à l'automne 2022, Blue Air n'était pas en mesure d'assumer les coûts directs nécessaires à l'exploitation des vols (tels que les quotas d'émissions de CO₂ ou les dépenses de carburant) et de rembourser les échéances du prêt de sauvetage (voir les considérants 20 et 32).
- (67) Deuxièmement, tel qu'indiqué au considérant 25 et dans le tableau 1, la Roumanie n'a pas fourni un certain nombre d'indicateurs économiques clés pour la période de restructuration ni les données demandées par la Commission concernant la rentabilité de Blue Air au cours de la durée du plan de restructuration. Un simple bénéfice hypothétique figurant dans le plan communiqué à la Commission n'est en aucun cas une indication suffisante de la viabilité à long terme. Le plan de restructuration ne contient pas de projections précises sur le niveau des fonds propres, le capital engagé ou le ratio d'endettement permettant de tirer des conclusions sur la solvabilité et sur la question de savoir si les fonds propres de Blue Air pourraient redevenir positifs et durables. En l'absence d'informations concernant le rendement des capitaux propres et le rendement du capital investi par rapport, par exemple, au coût du financement et aux compagnies aériennes comparables, il est impossible d'évaluer si Blue Air serait en fin de compte viable à la fin de la période de restructuration.

- (68) Troisièmement, la Roumanie n'a présenté aucune analyse de sensibilité exposant la manière dont les projections du scénario de référence évolueraient dans un scénario plus pessimiste. Un tel scénario devrait illustrer et démontrer comment les indicateurs financiers évolueraient, tout en générant des recettes suffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation et assurer la présence de Blue Air sur le marché sans aide d'État supplémentaire à la fin de la période (voir considérant 25).
- (69) Les sérieuses réserves que la Commission avait émises sur la conformité du plan de restructuration avec les critères énoncés dans les lignes directrices S&R et sur sa capacité à rétablir la viabilité de Blue Air n'ont pas été levées et sont encore corroborées par l'incapacité de Blue Air à poursuivre ses activités. Le plan de restructuration n'a pas été mis à jour à la suite de la cessation des activités ou de l'adoption de la décision d'ouverture.

6.3.1.2. Développement de certaines activités ou de certaines régions économiques

- (70) Comme il est précisé au considérant 30, Blue Air a fourni, en particulier, des services de transport aérien à bas prix aux citoyens roumains vivant à l'étranger. L'entreprise a permis de connecter les régions roumaines de l'intérieur du pays et de les rapprocher d'autres destinations européennes, contribuant ainsi à assurer la connectivité dans un pays où le réseau routier et ferroviaire, insuffisant, ne constitue pas une solution viable au transport aérien.
- (71) D'après les autorités roumaines, si Blue Air venait à disparaître définitivement, il existe un risque qu'aucun concurrent ne prenne le relais pour proposer des vols sur certaines liaisons que Blue Air est la seule à exploiter, ou que les prix augmentent sur les liaisons desservies par un seul autre concurrent. Cela pourrait entraîner une baisse de l'activité dans ce segment du secteur du transport aérien. La Roumanie a également fait valoir d'autres avantages d'ordre plus général pour l'économie roumaine apportés par Blue Air (considéran­ts 30 et 31).
- (72) Toutefois, Blue Air connaît actuellement de graves difficultés financières, qui ont conduit à la suspension de sa licence d'exploitation et à l'immobilisation de sa flotte à partir de novembre 2022. En conséquence, d'autres compagnies aériennes ont remplacé, au moins partiellement, les prétendus services non reproductibles fournis par Blue Air (considéran­ts 32 et 38), sans que ce remplacement partiel ait été réfuté par la Roumanie.
- (73) Conformément aux points 23 et 43 des lignes directrices S&R, une entreprise en difficulté ne peut être considérée comme apte à contribuer au développement d'une activité ou d'une région économique que si elle met en œuvre un plan de restructuration de grande envergure capable d'assurer sa viabilité à long terme (points 27, 45 et 52 des lignes directrices S&R). La Commission avait émis de sérieuses réserves quant à la capacité du plan de restructuration communiqué par la Roumanie à restaurer la viabilité à long terme de Blue Air (considéran­ts 66 à 69) de manière que les services de transport aérien qu'elle fournit continuent d'être assurés pendant la période de restructuration et par la suite de manière durable. Ces réserves n'ont pas été levées.
- (74) Étant donné que la viabilité à long terme de Blue Air n'est pas garantie à ce jour, la Commission conclut que le plan de restructuration ne démontre pas que le bénéficiaire serait en mesure d'affronter la concurrence sur le marché grâce à ses qualités intrinsèques à la fin de la période de restructuration et que, par conséquent, cette restructuration permettrait de remédier à sa sortie du marché, contribuant au développement d'une activité économique.
- (75) En outre, étant donné que Blue Air a temporairement cessé ses activités de transport aérien et que les services qu'elle fournit ont été au moins partiellement repris ou reproduits par d'autres compagnies aériennes sur des liaisons précédemment desservies par Blue Air, la Commission conclut que la Roumanie n'a pas démontré que la sortie définitive de Blue Air du marché, compte tenu de la reprise de son service qui a déjà eu lieu, créerait des difficultés sociales ou une défaillance du marché, notamment en termes de connectivité aérienne de la Roumanie.

6.3.2. *La mesure d'aide ne doit pas altérer indûment les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun*

6.3.2.1. Proportionnalité et contribution propre

- (76) Conformément au point 62 des lignes directrices S&R, afin de garantir la proportionnalité de l'aide à la restructuration, une contribution importante aux coûts de restructuration est exigée sur les ressources propres du bénéficiaire de l'aide, de ses actionnaires ou créanciers, du groupe auquel il appartient ou de nouveaux investisseurs. Cette contribution propre doit normalement être comparable à l'aide octroyée en termes d'effets sur la solvabilité ou la position de liquidité du bénéficiaire.
- (77) Bien que le plan de restructuration repose sur un financement par le marché à hauteur de plus de 50 % des coûts de restructuration de Blue Air (considérant 20), ce qui semble conforme au point 64 des lignes directrices S&R, cette contribution doit, conformément au point 63 de ces mêmes lignes directrices, être réelle, c'est-à-dire effective, ce qui exclut les bénéfices potentiels, comme les flux de trésorerie.
- (78) Comme indiqué au considérant 22, points a) et b), une demande de restructuration des dettes des créanciers roumains et italiens, d'un montant de 63,36 millions d'EUR, sous la forme d'un effacement des dettes et d'une conversion des dettes en capital, a été approuvée par les juridictions compétentes. Toutefois, la Roumanie n'a pas fourni la preuve d'engagements définitifs et contraignants de la part des créanciers sur l'absence d'aide ou les conditions du marché, et la Commission ne dispose donc pas d'éléments lui permettant de conclure que ce financement particulier constitue une contribution propre réelle et effective.
- (79) La Roumanie a également mentionné la vente d'aéronefs comme une source supplémentaire de contribution propre (voir le considérant 21, point b). Elle a toutefois admis que la cession de ces actifs devait être achevée en octobre 2023. Les autorités roumaines ont évalué les recettes hypothétiques de la vente à 5,89 millions d'EUR. La Commission n'a reçu aucune preuve qu'une telle vente ait effectivement eu lieu. Il en résulte que le produit attendu des ventes d'aéronefs n'est ni effectif ni réel. En tout état de cause, ces recettes, fussent-elles reconnues, ne représenteraient qu'un peu plus de 3,5 % de la contribution propre totale (voir le considérant 20).
- (80) En outre, selon les informations communiquées par la Roumanie, un projet devait être mis en place avec un investisseur potentiel fournissant jusqu'à 54,47 millions d'EUR de financement externe (voir considérant 21, point c). Pourtant, la Roumanie n'a pas fourni de preuves attestant de la volonté d'investisseurs de soutenir cette contribution potentielle d'un nouveau financement au plan de restructuration. Par ailleurs, rien ne garantit que les négociations visant à attirer des financements du marché aboutiront, compte tenu de l'absence d'engagements contraignants de la part des investisseurs sélectionnés et du départ des anciens actionnaires de Blue Air (voir le considérant 20).
- (81) De même, la Roumanie a inclus 30,02 millions d'EUR de ressources produites en interne en 2022 comme source de contribution propre (voir le considérant 21, point d). En revanche, les autorités roumaines n'ont présenté aucun élément de preuve qui confirmerait que ces résultats nets prévus ont effectivement été réalisés et pourquoi des bénéfices hypothétiques devraient être considérés comme une source réelle de contribution propre au sens du point 63 des lignes directrices S&R, qui exclut les bénéfices potentiels tels que les flux de trésorerie.
- (82) La Commission en conclut que les sources de financement évoquées par la Roumanie (alors qu'elles devaient se concrétiser avant la date de la présente décision) sont pour la plupart hypothétiques et ne constituent pas une contribution propre importante, réelle et effective aux coûts de restructuration. Le financement du plan de restructuration ne correspond pas aux exigences des lignes directrices S&R en ce qui concerne la contribution propre qui doit être suffisante en montant et réelle en nature pour garantir la proportionnalité de l'aide.

6.3.2.2. Mesures visant à limiter les distorsions de concurrence

- (83) Conformément aux points 76 et suivants des lignes directrices S&R, lorsqu'une aide à la restructuration est octroyée, il convient de prendre des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence afin de réduire autant que possible les effets défavorables sur les conditions des échanges et de faire en sorte que les effets positifs l'emportent sur les conséquences défavorables. En particulier, il convient que les mesures visant à limiter les distorsions de concurrence prennent généralement la forme de mesures structurelles, c'est-à-dire de cessations nettes d'activités non déficitaires qui devraient de toute façon être abandonnées pour préserver la viabilité de l'entreprise.

- (84) Dans sa décision d'ouverture, la Commission avait exprimé des réserves quant au fait que certaines des mesures proposées, décrites en détail aux considérants 28 et 29, puissent constituer des mesures structurelles ou des mesures de concurrence valables.
- (85) La Roumanie n'a présenté aucune information susceptible de dissiper les doutes de la Commission. Plus précisément, elle n'a pas démontré que la fourniture de services de réparation et d'entretien à des tiers parties par une entité ou une filiale de Blue Air qui avait l'habitude de fournir ces services en interne uniquement à des entreprises ou à des entités appartenant au même groupe que Blue Air n'est pas un simple choix commercial visant à augmenter les revenus. Les autorités roumaines n'ont pas pu démontrer que les services de réparation et d'entretien en cause sont si particuliers que leur présence sur le marché compense ou atténue la distorsion de concurrence.
- (86) La Roumanie n'a pas non plus apporté la moindre preuve que les liaisons dont la fermeture a été envisagée étaient rentables ou, en tout état de cause, que la fermeture des bases aéroportuaires n'était pas nécessaire pour réaliser des économies et aurait pu libérer une ressource importante ou rare susceptible d'attirer des concurrents intéressés. En outre, le plan de la Roumanie ne prévoit aucune cession des activités ou des actifs rentables de Blue Air, tels que les activités autonomes, ou la libération de créneaux aéroportuaires dans les aéroports encombrés.
- (87) Enfin, le plan de restructuration communiqué à la Commission prévoit une augmentation de la flotte d'aéronefs de Blue Air et de sa présence sur le marché mesurée en sièges disponibles par kilomètre par rapport à la période précédant immédiatement l'élaboration et le début de la mise en œuvre du plan de restructuration (considérant 23). Les points 78 et 79 des lignes directrices S&R évoquent au contraire des mesures de réduction de la présence ou de la capacité du bénéficiaire sur le marché, en particulier sur les marchés présentant une surcapacité importante.

6.3.3. *Mise en balance des effets positifs de l'aide et de son impact négatif sur le marché intérieur*

- (88) Une mesure d'aide d'État soigneusement conçue doit garantir que l'équilibre général des effets n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et soit positif. Les lignes directrices S&R définissent les critères selon lesquels la Commission apprécie la compatibilité des aides à la restructuration d'une entreprise en difficulté avec le marché intérieur, en veillant à ce que le développement de l'activité économique en question n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (89) À la lumière des conclusions de l'appréciation ci-dessus (dans la présente section 6), la Commission conclut que, d'une part, il n'a pas été démontré que l'aide à la restructuration, en particulier après la cessation des activités de transport aérien de Blue Air, contribuerait au développement de l'activité économique ou de la connectivité aérienne de la Roumanie. D'autre part, l'aide à la restructuration n'est pas conforme aux principales exigences des lignes directrices S&R, qui visent à garantir que la distorsion de concurrence causée par l'aide reste dûment limitée. Il y a donc lieu de considérer que l'aide à la restructuration altère les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et qu'elle n'est donc pas compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

7. RÉCUPÉRATION

- (90) Conformément au TFUE et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, la Commission est compétente pour décider si l'État membre intéressé doit supprimer ou modifier une aide dont elle a établi l'incompatibilité avec le marché intérieur⁽¹⁶⁾. Les juridictions de l'Union ont également jugé à plusieurs reprises que l'obligation pour l'État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure⁽¹⁷⁾.
- (91) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont établi que cet objectif est atteint dès lors que le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Arrêt de la Cour du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.

⁽¹⁷⁾ Arrêt de la Cour du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.

⁽¹⁸⁾ Arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

- (92) Conformément à la jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement de procédure dispose qu'«[e]n 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 [...]».
- (93) Ainsi, étant donné que l'aide à la restructuration d'un montant de 33,84 millions d'EUR (168,4 millions de RON) a été mise à exécution depuis le 22 avril 2021 (voir considérant 2), en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et qu'elle doit être considérée comme une aide illégale et incompatible, elle doit être récupérée afin de rétablir la situation qui existait sur le marché intérieur avant son versement. La récupération couvre la période allant de la date à laquelle l'aide a été prolongée en l'absence d'un plan de restructuration valable jusqu'à la récupération effective. La somme à récupérer est assortie d'intérêts à compter de la date à laquelle la garantie publique est devenue illégale, le 22 avril 2021, après que la durée de l'aide au sauvetage, approuvée pour six mois, a expiré en l'absence d'un plan de restructuration valable, jusqu'à la date de la récupération. La Commission fait observer que le fait que la garantie publique ait pu prendre fin lorsque l'État a remboursé le prêt de sauvetage à la demande du prêteur n'a en rien supprimé l'avantage qui découlait, pour le bénéficiaire, de cette garantie. Au contraire, il a été pleinement mis à profit et reste acquis au bénéficiaire tant que la créance de l'État à l'égard de Blue Air n'est pas remboursée avec les intérêts.

8. CONCLUSION

- (94) La Commission conclut que la Roumanie a illégalement mis en œuvre l'aide à la restructuration en faveur de Blue Air consistant à maintenir la garantie publique au-delà de six mois et à remplacer l'ancien créancier en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. La Roumanie devrait récupérer cette aide majorée des intérêts correspondants. Quant à la mise en œuvre des sûretés couvrant la garantie publique et au transfert à l'État de 75 % des actions de Blue Air, ils ne constituent pas une aide d'État,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le transfert de 75 % des actions de Blue Air Aviation SA à la Roumanie ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

L'aide d'État ad hoc consistant en la garantie publique d'un montant total de 163,8 millions de RON (33,84 millions d'EUR) illégalement maintenue en faveur de Blue Air Aviation SA par la Roumanie, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 3

1. La Roumanie est tenue de récupérer auprès du bénéficiaire l'aide incompatible visée à l'article 2.
2. Les montants à récupérer sont assortis d'intérêts à compter de la date à laquelle l'aide est devenue illégale, le 22 avril 2021, jusqu'à la date de leur récupération.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽¹⁹⁾ et au règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ⁽²⁰⁾ modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.

⁽¹⁹⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1. ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj>).

⁽²⁰⁾ Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

4. La Roumanie annule tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article 2 avec effet à la date de notification de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2 est immédiate et effective.
2. La Roumanie garantit l'exécution de la présente décision dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa notification.

Article 5

1. Dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, la Roumanie transmet les informations suivantes:
 - 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; ainsi que
 - c) des documents attestant que la restitution de l'aide a été demandée au bénéficiaire.
2. La Roumanie informe la Commission de l'avancement des mesures prises au niveau national pour exécuter la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2. Elle soumet immédiatement, sur simple demande de la Commission, des informations sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants des aides et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 6

La République de Roumanie est destinataire de la présente décision.

La Commission peut publier les montants des aides et des intérêts récupérés en application de la présente décision, sans préjudice de l'article 30 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil.

Fait à Bruxelles, le 16 février 2024.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive