



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

29 novembre 2012*

«Adhésion de la République de Bulgarie à l'Union européenne — Accord d'association CE-Bulgarie — Secteur sidérurgique — Aides publiques à la restructuration accordée avant l'adhésion — Conditions — Viabilité des bénéficiaires à la fin de la période de restructuration — Déclaration d'insolvabilité d'un bénéficiaire après l'adhésion — Compétences respectives des autorités nationales et de la Commission européenne — Décision nationale constatant l'existence d'une créance publique consistant en des aides devenues illégales — Décision UE-BG n° 3/2006 — Annexe V de l'acte d'adhésion — Aides applicables après l'adhésion — Règlement (CE) n° 659/1999 — Aides existantes»

Dans l'affaire C-262/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarie), par décision du 12 mai 2011, parvenue à la Cour le 26 mai 2011, dans la procédure

Kremikovtzi AD

contre

Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Rosas, faisant fonction de président de la deuxième chambre, MM. U. Löhmus, A. Ó Caoimh (rapporteur), A. Arabadjiev et C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 juillet 2012,

considérant les observations présentées:

- pour Kremikovtzi AD, par M. T. Bankov, administrateur judiciaire, MM. K. Atanasov, T. Chobanov et B. Cholakov,
- pour le gouvernement bulgare, par M. T. Ivanov et M^{me} D. Drambozova, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} A. Stobiecka-Kuik et S. Petrova, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le bulgare.

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des dispositions de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, conclu et approuvé au nom de la Communauté par la décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994 (JO L 358, p. 1, ci-après l'«accord d'association CE-Bulgarie» ou l'«accord européen»), de l'article 3 du protocole additionnel à l'accord européen, en ce qui concerne une prorogation de la période prévue à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen (consilium 10827/02, ci-après le «protocole additionnel»), tel que modifié par la décision n° 3/2006 du Conseil d'association UE-Bulgarie, du 29 décembre 2006 (ci-après la «décision UE-BG n° 3/2006»), du titre 2 de l'annexe V de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 2005, L 157, p. 203, ci-après l'«acte d'adhésion») ainsi que de l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO L 83, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1791/2006 du Conseil, du 20 novembre 2006 (JO L 363, p. 1) (ci-après le «règlement n° 659/1999»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Kremikovtzi AD (en situation d'insolvabilité) (ci-après «Kremikovtzi») aux Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma (ministre et vice-ministre de l'Économie, de l'Énergie et du Tourisme) au sujet d'un avis de créance publique de l'État (n° APDV – 01, du 4 septembre 2008, ci-après l'«avis attaqué au principal») constatant l'existence d'une telle créance publique consistant en des aides octroyées en vue de la restructuration de Kremikovtzi, augmentées d'intérêts.

Le cadre juridique

L'accord d'association CE-Bulgarie et ses protocoles

- 3 Selon l'article 3, paragraphe 2, de l'accord d'association CE-Bulgarie:

«Au niveau ministériel, le dialogue politique se déroule au sein du conseil d'association. Celui-ci a la compétence générale pour tous les problèmes que les parties voudront lui soumettre.»
- 4 Conformément à son article 121, l'accord d'association CE-Bulgarie a été conclu pour une durée illimitée, sous réserve de la possibilité de dénonciation par une ou plusieurs parties.
- 5 Le protocole n° 2 à l'accord européen relatif aux produits couverts par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (JO 1994, L 358, p. 91, ci-après le «protocole n° 2 à l'accord européen») prévoit, à son article 9:

«1. Sont incompatibles avec le bon fonctionnement de l'accord, dans la mesure où ils sont susceptibles d'affecter les échanges entre la Communauté et la Bulgarie:

[...]

iii) les aides publiques de toute nature, sauf dérogations autorisées en vertu du traité CECA.

2. Toute pratique contraire au présent article est évaluée sur la base des critères résultant de l'application [...] des règles relatives aux aides d'État, y compris le droit dérivé.

[...]

4. Les parties contractantes reconnaissent que, pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'accord et par dérogation au paragraphe 1, point iii) du présent article, la Bulgarie est exceptionnellement autorisée, en ce qui concerne les produits 'acier' CECA, à octroyer une aide publique à la restructuration, à condition que:

- cette aide contribue à la viabilité des entreprises bénéficiaires dans des conditions normales de marché à la fin de la période de restructuration,
- le montant et l'importance de cette aide soient strictement limités à ce qui est absolument nécessaire pour rétablir cette viabilité et qu'ils soient progressivement diminués,
- le programme de restructuration soit lié à un plan global de rationalisation et de réduction des capacités en Bulgarie.

5. Chaque partie garantit la transparence dans le domaine des aides publiques par un échange complet et continu, avec l'autre partie, d'informations, y compris sur le montant, l'importance et le but des aides, et comprenant un plan de restructuration détaillé.

[...]»

- 6 Le protocole additionnel, signé le 21 novembre 2002, a, par son article 1^{er}, prorogé de huit ans à compter du 1^{er} janvier 1998, ou jusqu'à la date d'adhésion de la République de Bulgarie, la date retenue étant la plus proche, la période pendant laquelle la République de Bulgarie pouvait exceptionnellement accorder des aides publiques pour la restructuration de la sidérurgie.
- 7 Cette prorogation était soumise à deux conditions, prévues aux articles 2 et 3 du protocole additionnel. L'article 2 de celui-ci exigeait la présentation à la Commission des Communautés européennes d'un programme de restructuration et de plans d'entreprise satisfaisant aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen. En vertu de l'article 3 du protocole additionnel, ladite prorogation était subordonnée à une évaluation finale, par la Commission, de ce programme de restructuration et de ces plans d'entreprise.
- 8 Conformément à son article 4, le protocole additionnel pouvait être modifié par décision du conseil d'association établi par l'accord d'association CE-Bulgarie (ci-après le «Conseil d'association UE-Bulgarie»).
- 9 Ce protocole a ainsi été modifié dans un premier temps par la décision n° 1/2004 du Conseil d'association UE-Bulgarie, du 28 septembre 2004 (JO 2005, L 68, p. 41), laquelle a remplacé les articles 2 et 3 du protocole additionnel. Il ressort du considérant 4 de cette décision que cette modification visait à garantir la conformité entre le protocole additionnel et l'organisation institutionnelle de la République de Bulgarie.
- 10 Dans un second temps, la décision UE-BG n° 3/2006 a de nouveau modifié le protocole additionnel.
- 11 Il ressort du considérant 1 de cette décision que la République de Bulgarie, dans le cadre d'un programme de restructuration modifié au cours de l'année 2006, a proposé que, si le suivi de la mise en œuvre de ce programme attestait que les conditions applicables du protocole n° 2 à l'accord européen n'étaient pas respectées et que les principales mesures de restructuration n'avaient pas été

réalisées ou si, au cours de la période de restructuration la République de Bulgarie avait octroyé des aides publiques supplémentaires à l'industrie sidérurgique, cet État récupérerait toute aide versée en violation de ces conditions avant ou après son adhésion à l'Union européenne.

- 12 En vertu de son article 1^{er}, la décision UE-BG n° 3/2006 a remplacé l'article 3 du protocole additionnel par le texte suivant:

«La Commission européenne surveille à intervalles réguliers la mise en œuvre du programme de restructuration et des plans au nom de la Communauté européenne. Le Ministère des finances procède de même pour la République de Bulgarie. La Commission européenne peut demander à la Bulgarie de prendre des mesures appropriées pour modifier le plan de restructuration de la société Kremikovtzi AD s'il se révèle peu probable que les exigences prévues à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen soient satisfaites.

La Commission européenne décide si le programme de restructuration et les plans sont pleinement mis en œuvre et satisfont aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen.

S'il apparaît, lors du suivi de la mise en œuvre du programme de restructuration et des plans, que les conditions applicables du protocole n° 2 à l'accord européen n'ont pas été satisfaites et que les principales mesures de restructuration, y compris la totalité des investissements consentis, n'ont pas été réalisées ou qu'au cours de la période de restructuration, la Bulgarie a octroyé des aides publiques supplémentaires à l'industrie sidérurgique, et en particulier à l'entreprise Kremikovtzi AD, la Bulgarie récupère auprès du bénéficiaire toute aide versée en violation de ces conditions avant ou après son adhésion à l'Union européenne.»

Le droit primaire

- 13 Conformément à l'article 97 CA, le traité CECA a expiré le 23 juillet 2002.

- 14 Aux termes de l'article 2 de l'acte d'adhésion:

«Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient la Bulgarie et la Roumanie et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte.»

- 15 L'annexe V de l'acte d'adhésion prévoit, à son titre 2, un mécanisme de contrôle de mesures de soutien étatique mises à exécution en Bulgarie avant la date de son adhésion à l'Union. Les articles 1^{er} à 3 de ce titre prévoient:

«1. Les régimes d'aides et les aides individuelles ci-après, mis à exécution dans un nouvel État membre avant la date d'adhésion et toujours applicables après cette date, sont considérés lors de l'adhésion comme aides existantes au sens de l'article 88 paragraphe 1, [CE]:

- a) aides mises à exécution avant le 10 décembre 1994;
- b) aides énumérées à l'appendice de la présente annexe;
- c) aides examinées par l'autorité chargée de la surveillance des aides publiques du nouvel État membre avant la date d'adhésion et jugées compatibles avec l'acquis, et à l'égard desquelles la Commission n'a pas soulevé d'objections en raison de doutes sérieux quant à la compatibilité des mesures avec le marché commun, en vertu de la procédure visée [à l'article] 2.

Toutes les mesures encore applicables après la date d'adhésion qui constituent une aide publique et ne satisfont pas aux conditions susvisées sont considérées comme une aide nouvelle à la date de l'adhésion aux fins de l'application de l'article 88, paragraphe 3, [CE].

[...]

2. [...]

Si la Commission ne soulève pas d'objections à l'égard de l'aide existante en raison de doutes sérieux quant à la compatibilité de la mesure avec le marché commun dans les trois mois suivant la réception d'informations exhaustives à son sujet ou la réception d'une communication du nouvel État membre dans laquelle il informe la Commission qu'il considère que l'information fournie est complète du fait que l'information supplémentaire qui a été requise n'est pas disponible ou a déjà été fournie, la Commission est réputée ne pas avoir soulevé d'objections.

Toutes les mesures soumises à la Commission avant la date d'adhésion au titre de la procédure décrite [à l'article] 1, point c), font l'objet de la procédure ci-dessus nonobstant le fait que durant la période d'examen, le nouvel État membre concerné est déjà devenu membre de l'Union.

3. Toute décision de la Commission de soulever des objections à l'égard d'une mesure au sens [de l'article] 1, point c), est considérée comme une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen au sens du règlement [n° 659/1999].

Si une telle décision est prise avant la date d'adhésion, elle ne sera appliquée qu'à la date d'adhésion.»

Le règlement n° 659/1999

16 Il ressort du considérant 18 du règlement n° 659/1999 que, afin d'assurer la compatibilité des aides existantes avec le marché commun, la Commission doit, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, proposer des mesures utiles lorsque de telles aides ne sont pas ou ne sont plus compatibles avec le marché commun, et doit engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE si l'État membre concerné n'accepte pas les mesures proposées.

17 Aux termes de l'article 1^{er} du règlement n° 659/1999:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

[...]

b) 'aide existante':

i) sans préjudice [...] de l'annexe V, [titre] 2 et [titre] 3, alinéa b), et de l'appendice de ladite annexe de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur;

[...]

c) 'aide nouvelle': toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante;

[...]»

- 18 L'article 7 du règlement n° 659/1999, intitulé «Décisions de la Commission de clore la procédure formelle d'examen», dispose à son paragraphe 5:

«Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est incompatible avec le marché commun, elle décide que ladite aide ne peut être mise à exécution (ci-après dénommée 'décision négative').»

- 19 L'article 14 du règlement n° 659/1999 prévoit à son paragraphe 1:

«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 [...]. La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit de communautaire.»

- 20 Intitulé «Conséquences juridiques d'une proposition de mesures utiles», l'article 19 du règlement n° 659/1999 concerne les aides existantes. Il se lit comme suit:

«1. Si l'État membre concerné accepte les mesures proposées et en informe la Commission, cette dernière en prend acte et en informe l'État membre. L'État membre est tenu, par cette acceptation, de mettre en œuvre les mesures utiles.

2. Si l'État membre concerné n'accepte pas les mesures proposées et que la Commission, après examen des arguments qu'il présente, continue de penser que ces mesures sont nécessaires, elle ouvre la procédure visée à l'article 4, paragraphe 4. Les articles 6, 7 et 9 s'appliquent *mutatis mutandis*.»

La décision de la Commission de décembre 2009

- 21 L'article 1^{er} de la décision de la Commission du 15 décembre 2009 relative au programme national de restructuration et au plan d'entreprise pour le producteur d'acier bulgare Kremikovtzi (résumé publié au JO 2012, C 27, p. 3, ci-après la «décision de la Commission de décembre 2009») indique que le «programme de restructuration et les plans pour Kremikovtzi AD n'ont pas été pleinement mis en œuvre et ne satisfont donc pas aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 22 Kremikovtzi est une personne morale de droit bulgare dont le capital était public jusqu'en 1999, année de sa privatisation.
- 23 Conformément à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen, la République de Bulgarie disposait d'une période de cinq ans, du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1997, pendant laquelle elle était exceptionnellement autorisée à octroyer une aide publique à la restructuration de la sidérurgie.
- 24 Il ressort du dossier que, après l'année 1997, Kremikovtzi a pourtant bénéficié d'aides publiques sous diverses formes, à savoir l'annulation de dettes en faveur de l'État, la mise à disposition de ressources de l'État afin de payer d'autres dettes, ainsi que des termes favorables de crédit.

- 25 Dans ces conditions, le protocole additionnel a prorogé de huit ans à compter du 1^{er} janvier 1998, ou jusqu'à la date d'adhésion de la République de Bulgarie, la date retenue étant la plus proche, la période pendant laquelle cet État pouvait exceptionnellement accorder des aides publiques pour la restructuration de la sidérurgie.
- 26 Conformément à la condition posée à l'article 2 du protocole additionnel, la République de Bulgarie a présenté à la Commission un programme de restructuration et de développement de la sidérurgie bulgare et un plan d'entreprise pour le seul établissement sidérurgique ayant bénéficié d'aides publiques à la restructuration, à savoir Kremikovtzi.
- 27 Dans le cadre de l'élaboration de ce programme et de ce plan, par décisions du 6 novembre 2003 et du 3 février 2004, la Komisia za zashtita na konkurentsiyata (commission pour la protection de la concurrence, l'autorité bulgare chargée, à l'époque, de la surveillance des aides publiques) avait constaté la mise à exécution de diverses aides publiques en faveur de Kremikovtzi à hauteur d'une somme totale de 431 073 159 BGN. Il ressort du dossier que la majeure partie de cette somme a été versée en 1999 et que le reste a été octroyé en 2004, sous la forme d'un rééchelonnement de la dette que Kremikovtzi avait contractée auprès de ses fournisseurs de gaz et d'électricité.
- 28 Il ressort notamment du considérant 10 de la décision 2004/746/CE du Conseil, du 18 octobre 2004, relative au respect des conditions fixées à l'article 3 du protocole additionnel à l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, en ce qui concerne une prorogation de la période prévue à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen (JO L 328, p. 101), que, conformément à l'article 3 du protocole additionnel tel qu'alors en vigueur, la Commission a procédé à une évaluation du programme de restructuration et du plan d'entreprise. Cette évaluation a notamment constaté que le montant de l'aide publique à la restructuration, tel que précisé dans ce plan, serait progressivement diminué avant de disparaître au cours de l'année 2005.
- 29 Selon le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 12 août 2008, intitulé «Premier rapport de suivi sur la restructuration du secteur sidérurgique en Bulgarie et en Roumanie» [COM(2008) 511 final], aucune aide n'a été octroyée à Kremikovtzi en 2006.
- 30 Vers la fin de l'année 2006, une prorogation jusqu'à la fin de l'année 2008 du délai de mise en œuvre dudit plan a été demandée en raison des modifications dans les projets d'investissement et du temps perdu, liés au changement de propriétaire de Kremikovtzi. Les considérants de la décision UE-BG n° 3/2006 font mention d'un programme de restructuration et d'un plan d'entreprise modifiés. Selon la décision de renvoi, le programme de restructuration modifié prévoyait que le processus de restructuration prendrait fin avant le 31 décembre 2008.
- 31 Le 6 août 2008, Kremikovtzi a été soumise à une procédure de faillite. Dans le cadre de cette procédure, elle a été officiellement déclarée en état d'insolvabilité à partir du 6 juin 2008.
- 32 Eu égard à cette déclaration d'insolvabilité, le vice-ministre de l'Économie et de l'Énergie a adopté l'avis attaqué au principal pour un montant de 431 073 159 BGN, augmenté d'intérêts. Selon l'Administrativen sad Sofia-grad, cet avis repose sur l'idée que la déclaration d'insolvabilité de Kremikovtzi et l'ouverture de la procédure de faillite ont eu pour conséquence la clôture du plan individuel de viabilité de cette société. Dans ces conditions, Kremikovtzi ne serait pas susceptible de parvenir à la viabilité dans des conditions de marché, en violation de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen, ce qui rendrait l'aide publique illégale. Pour l'auteur de l'avis attaqué au principal, la récupération de l'aide serait régie par le programme de restructuration tel que mis à jour.

- 33 Sur un recours de Kremikovtzi, la juridiction de renvoi (autrement composée) a conclu à la nullité de l'avis attaqué au principal. Les juges du fond ont estimé que, conformément à la réglementation en vigueur, la récupération de l'aide ne pouvait être effectuée qu'à condition que le ministre des Finances eût préalablement procédé à une notification à la Commission, afin qu'elle adoptât une décision ordonnant la récupération de l'aide en raison de son illicéité. En l'occurrence, aucune de ces deux conditions n'aurait été remplie.
- 34 Ce constat de nullité a fait l'objet d'un recours de la part du ministre de l'Économie, de l'Énergie et du Tourisme, devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême). Ce dernier a annulé la décision de la précédente formation de jugement de l'Administrativen sad Sofia-grad et a ordonné le renvoi de l'affaire en vue d'un réexamen par une autre formation de jugement, en assortissant ce renvoi d'instructions contraignantes pour la résolution du litige au fond, les juges du fond étant tenus de prendre en compte les nouvelles preuves écrites, y compris la décision de la Commission de décembre 2009.
- 35 Dans la procédure devant la juridiction de renvoi, l'administrateur judiciaire de Kremikovtzi a déposé une demande de sursis à statuer afin qu'une demande de décision préjudicielle soit déférée à la Cour pour connaître, d'une part, l'autorité compétente pour décider si une aide d'État est incompatible avec le marché commun ainsi que pour en demander la récupération en tant qu'aide illégale et, d'autre part, la portée juridique de la décision de la Commission de décembre 2009.
- 36 Dans ces conditions, l'Administrativen sad Sofia-grad a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Les dispositions de l'accord [européen], et notamment les décisions du Conseil d'association UE-Bulgarie, sont-elles applicables concernant les aides d'État octroyées avant l'adhésion de la [République de] Bulgarie à l'[Union], conformément aux dispositions de l'accord précité, et notamment l'article 9, paragraphe 4, [du protocole n° 2 à l'accord européen], lorsque la constatation de l'incompatibilité de l'aide d'État ainsi octroyée est postérieure à la date d'adhésion de la République de Bulgarie à l'[Union]? En cas de réponse affirmative à cette question, il y a lieu de donner l'interprétation suivante:
- a) Faut-il interpréter l'article 3, deuxième alinéa, du protocole [additionnel] en ce sens que seule la Commission européenne est habilitée à décider si le programme de restructuration et les plans en vertu de l'article 2 dudit protocole additionnel sont pleinement mis en œuvre et satisfont aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du [protocole n° 2] à l'accord européen [...] ? En cas de réponse à cette question par la négative, il y a lieu de donner l'interprétation suivante:
- b) Faut-il interpréter l'article 3, troisième alinéa, du protocole [additionnel] en ce sens que l'autorité nationale compétente de la République de Bulgarie est habilitée à adopter une décision de récupération d'une aide d'État qui ne satisfait pas aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du [protocole n° 2] à l'accord européen [...] ? Si la Cour répond à cette question par la négative, il y a lieu de solliciter une interprétation de la question suivante:
- 2) Faut-il interpréter les prescriptions de l'article 1^{er} du titre 2, dédié à la politique de la concurrence, de l'annexe V [de l'acte d'adhésion], en ce sens que l'aide d'État en cause constitue une 'aide nouvelle' au sens du titre 2 de cette annexe? En cas de réponse affirmative, les articles 107 [TFUE] et 108 TFUE (87 [CE] et 88 [CE]) sur les aides d'État et les dispositions du règlement n° 659/1999 s'appliquent-ils concernant de telles 'aides nouvelles'?

- a) En cas de réponse à cette question par la négative, il y a lieu de répondre à la question de savoir s'il faut interpréter [...] l'annexe V de l'acte d'adhésion en ce sens que les autorités nationales compétentes ne sauraient procéder à la récupération d'une aide d'État telle que celle dans la procédure au principal avant que la Commission n'ait adopté de décision déclarant l'aide d'État en cause incompatible avec le marché commun?
- b) En cas de réponse affirmative à la précédente question, faut-il considérer la décision de la Commission [de] décembre 2009 [...] comme une décision négative concernant une aide illégale au sens de l'article 14 du règlement n° 659/1999?»

Sur les questions préjudicielles

- 37 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, sur quelle base juridique il convient d'apprécier et, le cas échéant, de récupérer les aides à la restructuration accordées, avant l'adhésion, le 1^{er} janvier 2007, de la République de Bulgarie à l'Union, à l'entreprise sidérurgique Kremikovtzi, laquelle a été soumise à une procédure de faillite et déclarée en état d'insolvabilité au cours de l'année 2008, soit après cette adhésion. En particulier, la juridiction de renvoi vise à déterminer si une procédure de récupération des aides octroyées à Kremikovtzi doit être fondée sur l'article 3 du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006 ou sur les mécanismes découlant de l'annexe V de l'acte d'adhésion et du règlement n° 659/1999 et si, en tout état de cause, une décision de la Commission constitue un préalable obligatoire dans le cadre de la récupération, par les autorités bulgares des aides accordées avant ladite adhésion.
- 38 En vue de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi, il convient d'emblée de rappeler certaines des circonstances particulières du litige au principal qui ressortent du dossier soumis à la Cour.
- 39 Il est établi que le protocole n° 2 à l'accord européen portait des dispositions transitoires concernant l'aide à la restructuration afin de permettre à la République de Bulgarie de mener à bien la restructuration dans son secteur sidérurgique.
- 40 Ainsi, en vertu de l'article 9, paragraphe 4, de protocole n° 2 à l'accord européen, cet État a été autorisé à octroyer des aides aux fins d'une telle restructuration, sous la condition, notamment, que celles-ci aboutissent à la viabilité des entreprises bénéficiaires dans des conditions normales de marché à la fin de la période de restructuration.
- 41 Ainsi que la Commission l'a souligné, à la différence des actes d'adhésion afférents à certains États (voir, à titre de comparaison, arrêt du 24 mars 2011, *ISD Polska e.a./Commission*, C-369/09 P, Rec. p. I-2011, point 7), l'acte d'adhésion relatif à la République de Bulgarie ne contient pas de clauses particulières relatives aux aides octroyées aux entreprises du secteur sidérurgique avant l'adhésion de cet État à l'Union. À cet égard, il ressort des documents soumis à la Cour que, au cours des négociations d'adhésion, la République de Bulgarie a déclaré qu'elle n'accorderait plus d'aides à son industrie sidérurgique et qu'elle a retiré sa demande de prorogation de la période pendant laquelle des aides pouvaient être attribuées à ce secteur.
- 42 Toutefois, peu avant son adhésion à l'Union, la République de Bulgarie a fait savoir, en substance, que la condition de viabilité de Kremikovtzi ne pouvait être satisfaite dans le cadre du programme national de restructuration. Cet État a donc soumis un programme de restructuration et un plan d'entreprise modifiés et a demandé une prolongation de la période de restructuration jusqu'à la fin de l'année 2008. Kremikovtzi était la seule entreprise couverte par le programme national de restructuration modifié.

- 43 Ainsi qu'il ressort du considérant 1 de la décision UE-BG n° 3/2006, dans le cadre du programme de restructuration modifié, la République de Bulgarie a, en substance, proposé que, si le suivi de la mise en œuvre de ce programme devait attester que les conditions applicables énoncées dans le protocole n° 2 à l'accord européen n'étaient pas respectées, elle récupérerait toute aide versée en violation de ces conditions.
- 44 La Commission a évalué lesdits programme de restructuration et plan d'entreprise modifiés et n'a pas émis d'objection à la prolongation demandée.
- 45 Le 29 décembre 2006, sur proposition de la Commission, le Conseil d'association UE-Bulgarie a adopté la décision UE-BG n° 3/2006.
- 46 La situation financière de Kremikovtzi a continué de s'aggraver et elle a fait faillite au cours de l'année 2008.
- 47 Dans ces conditions, par l'avis attaqué au principal, les autorités bulgares, en s'appuyant sur l'article 3, troisième alinéa, du protocole additionnel, tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006, ont ouvert une procédure de récupération des aides à la restructuration identifiées dans les décisions mentionnées au point 27 du présent arrêt.
- 48 Dans le litige au principal, cet avis et cette base juridique sont remis en cause par Kremikovtzi. Celle-ci soutient, pour l'essentiel, que les autorités bulgares ne peuvent adopter de décision autonome de récupération en l'absence d'une décision négative de la Commission au sens du règlement n° 659/1999.
- 49 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le traité CE institue des procédures distinctes selon que les aides sont existantes ou nouvelles (voir en ce sens, notamment, arrêts du 30 juin 1992, *Italie/Commission*, C-47/91, Rec. p. I-4145, points 22 à 24, et du 9 août 1994, *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, Rec. p. I-3829, points 10 à 12). Alors que les aides nouvelles doivent, conformément à l'article 88, paragraphe 3, CE, être notifiées préalablement à la Commission et ne peuvent être mises à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale, les aides existantes peuvent, conformément à l'article 88, paragraphe 1, CE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité (voir en ce sens, notamment, arrêts du 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Rec. p. I-877, point 20; du 29 avril 2004, *Italie/Commission*, C-372/97, Rec. p. I-3679, point 42, et C-298/00 P, Rec. p. I-4087, point 47, ainsi que du 18 novembre 2010, *NDSHT/Commission*, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, point 52 et jurisprudence citée).
- 50 En outre, il découle de l'article 2 de l'acte d'adhésion que les articles 87 CE à 89 CE ainsi que le règlement n° 659/1999 ne sont applicables en Bulgarie que dès l'adhésion de cet État à l'Union en date du 1^{er} janvier 2007, dans les conditions prévues par l'acte d'adhésion.
- 51 En ce qui concerne des aides mises à exécution en Bulgarie avant l'adhésion de cet État à l'Union, l'annexe V de l'acte d'adhésion prévoit, à son titre 2, un mécanisme de contrôle. Ce mécanisme tend notamment à circonscrire l'éventail de telles aides qui pourraient, lors de l'adhésion, être considérées comme «aides existantes» au sens de l'article 88, paragraphe 1, CE.
- 52 Conformément à ce mécanisme, les mesures mises à exécution avant ladite adhésion, mais qui, d'une part, sont toujours applicables après celle-ci et qui, d'autre part, à la date de l'adhésion, satisfont aux critères cumulatifs de l'article 87, paragraphe 1, CE, sont soumises aux règles spécifiques établies à l'annexe V de l'acte d'adhésion soit en tant qu'aides existantes au sens de l'article 88, paragraphe 1, CE, lorsqu'elles relèvent de l'une des trois catégories mentionnées par cette annexe, soit en tant qu'aides nouvelles à la date de l'adhésion aux fins de l'application de l'article 88, paragraphe 3, CE, lorsqu'elles ne relèvent pas de l'une de ces trois catégories.

- 53 Il s'ensuit que, pour être susceptibles d'être soumises auxdites règles spécifiques de l'annexe V de l'acte d'adhésion, des mesures de soutien étatique adoptées avant la date d'adhésion doivent, en particulier, être toujours «applicables», au sens de ladite annexe, à partir de cette adhésion.
- 54 Ainsi qu'il peut être déduit notamment de l'article 1^{er}, sous b), i), et c), du règlement n° 659/1999, lu en combinaison avec l'article 2 de l'acte d'adhésion, ce n'est qu'à partir de ladite adhésion que, en Bulgarie, les critères figurant à l'article 87, paragraphe 1, CE peuvent être directement appliqués en tant que tels, et cela uniquement au regard de situations se présentant à partir de cette date. En outre, il découle notamment de la jurisprudence exposée au point 49 du présent arrêt, du considérant 18 du règlement n° 659/1999 ainsi que de l'article 19 de celui-ci que les aides existantes ne peuvent faire l'objet, le cas échéant, que d'une décision d'incompatibilité produisant des effets pour l'avenir.
- 55 Dans cette optique, il y a lieu d'interpréter les expressions «toujours applicables» et «encore applicables» figurant à l'annexe V de l'acte d'adhésion comme se rapportant, pour l'essentiel, à des mesures mises à exécution avant l'adhésion à l'Union et qui, après cette adhésion, demeurent de nature à engendrer des dépenses par l'État membre concerné ou une augmentation de la responsabilité financière de celui-ci ou encore à diminuer les recettes budgétaires de cet État.
- 56 En l'occurrence, il n'a pas été contesté devant la Cour que les aides publiques en cause au principal ont été mises à exécution avant l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union.
- 57 En outre, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour ainsi que des points 27 et 28 du présent arrêt, il était possible de calculer de manière précise la responsabilité financière de la République de Bulgarie découlant de ces mesures lors de leur mise à exécution. En effet, les montants précis des diverses aides octroyées étaient officiellement constatés et pris en compte dans le cadre de l'élaboration du programme de restructuration et du plan d'entreprise afférent à Kremikovtzi.
- 58 Ainsi qu'il ressort notamment des points 27 à 29 du présent arrêt, la mise à exécution des aides publiques en cause au principal a été achevée avant l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union. Ces aides n'étaient dès lors pas de nature, après cette adhésion, à entraîner des dépenses ou une plus grande responsabilité financière à la charge des organes étatiques bulgares ou bien à diminuer les recettes budgétaires de la République de Bulgarie.
- 59 Dans ces conditions, les aides publiques en cause au principal ne peuvent être considérées comme «applicables» après l'adhésion au sens de l'annexe V de l'acte d'adhésion.
- 60 Il s'ensuit que cette annexe ne s'applique pas aux mesures d'aide publique en cause au principal. Par conséquent, ces mesures ne peuvent être considérées ni comme «aides existantes», ni comme une «aide nouvelle à la date d'adhésion», au sens de ladite annexe.
- 61 De même, ces mesures ne relèvent pas non plus de la notion d'«aide existante», au sens de l'article 1^{er}, sous b), i), du règlement n° 659/1999.
- 62 En outre, ainsi qu'il découle également des points 17, 50 et 54 du présent arrêt, lesdites mesures ne relèvent pas davantage de la notion d'«aide nouvelle», au sens de l'article 1^{er}, sous c), de ce règlement.
- 63 En revanche, la décision UE-BG n° 3/2006, adoptée postérieurement à la signature de l'acte d'adhésion et dans le contexte exposé en particulier aux points 41 à 44 et 60 à 62 du présent arrêt, porte spécifiquement sur les mesures de soutien étatique mises en exécution dans le cadre de la restructuration du secteur sidérurgique en Bulgarie.
- 64 L'article 3, premier alinéa, du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006 prévoit, en substance, une surveillance conjointe par la Commission et par le ministère des Finances bulgare de la mise en œuvre des aides au soutien de la restructuration de Kremikovtzi.

- 65 En vertu de cet article 3, troisième alinéa, la République de Bulgarie est obligée de récupérer toute aide publique versée à l'industrie bulgare sidérurgique en violation des conditions découlant du protocole n° 2 à l'accord européen. Parmi ces conditions figurent, en particulier, la réalisation de la totalité des investissements prévus par le programme de restructuration et les plans d'entreprise ainsi que l'exigence selon laquelle, à la fin de la période de restructuration consentie, cette restructuration ait mené à la viabilité des bénéficiaires du soutien étatique concerné.
- 66 Il est vrai que, conformément à l'article 3, deuxième alinéa, du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006, la Commission doit décider si le programme de restructuration et les plans sont pleinement mis en œuvre et satisfont aux exigences de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen.
- 67 Néanmoins, rien dans le texte de cet article 3 ne laisse entendre qu'une décision de la Commission adoptée en vertu dudit article 3, deuxième alinéa, constitue une condition préalable à la récupération prévue à ce même article, troisième alinéa.
- 68 En outre, compte tenu du considérant 1 de la décision UE-BG n° 3/2006 et de la surveillance conjointe dont il est fait mention au point 64 du présent arrêt, rien dans l'économie dudit article 3 ne laisse davantage entendre que tel est le cas.
- 69 En revanche, il résulte de l'article 3, troisième alinéa, du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006 que l'obligation pour la République de Bulgarie de récupérer des aides publiques existe si, dans le contexte du suivi de la mise en œuvre du plan de restructuration et du plan d'entreprise pour Kremikovtzi, soit la Commission, soit les autorités bulgares constatent que les conditions applicables énoncées dans le protocole n° 2 à l'accord européen n'ont pas été satisfaites.
- 70 Enfin, il convient d'ajouter, en vue de fournir une réponse complète aux interrogations de la juridiction de renvoi, qu'une décision adoptée en vertu de l'article 3, deuxième alinéa, du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006 n'équivaut nullement à une décision adoptée conformément à l'article 14 du règlement n° 659/1999, lequel, ainsi qu'il ressort notamment des points 50, 61 et 62 du présent arrêt, ne trouve pas d'application en ce qui concerne les aides publiques en cause au principal.
- 71 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de répondre aux questions posées qu'une procédure de récupération d'aides publiques octroyées à Kremikovtzi avant l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union, mesures d'aide qui, après cette adhésion, n'étaient pas «applicables» au sens de l'annexe V de l'acte d'adhésion, doit, en cas de méconnaissance des conditions posées à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen, être fondée sur l'article 3 du protocole additionnel tel que modifié par la décision UE-BG n° 3/2006. Dans ce contexte, les autorités nationales compétentes de la République de Bulgarie peuvent, conformément au troisième alinéa de cet article, adopter une décision de récupération d'aides publiques qui ne satisfont pas à ces conditions. Une décision adoptée par la Commission sur le fondement de l'article 3, deuxième alinéa, de ce protocole additionnel ne constitue pas une condition préalable à la récupération, par ces autorités, de telles aides.

Sur les dépens

- 72 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

Une procédure de récupération d'aides publiques octroyées à Kremikovtzi AD avant l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union européenne, mesures d'aide qui, après cette adhésion, n'étaient pas «applicables» au sens de l'annexe V de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, doit, en cas de méconnaissance des conditions posées à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 à l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part, conclu et approuvé au nom de la Communauté par la décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994, être fondée sur l'article 3 du protocole additionnel à cet accord européen, tel que modifié par la décision n° 3/2006 du Conseil d'association UE-Bulgarie, du 29 décembre 2006. Dans ce contexte, les autorités nationales compétentes de la République de Bulgarie peuvent, conformément au troisième alinéa de cet article, adopter une décision de récupération d'aides publiques qui ne satisfont pas à ces conditions. Une décision adoptée par la Commission européenne sur le fondement de l'article 3, deuxième alinéa, de ce protocole additionnel ne constitue pas une condition préalable à la récupération, par ces autorités, de telles aides.

Signatures