DÉCISION DE LA COMMISSION

du 6 juillet 2010

concernant la mesure C 40/07 (ex NN 48/07) mise en application par la Roumanie en faveur d'ArcelorMittal Tubular Products Roman S.A. (anciennement Petrotub Roman S.A.)

[notifiée sous le numéro C(2010) 4492]

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

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

(2013/516/UE)

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),

vu les dispositions de l'annexe VII et l'appendice A à l'annexe VII relative aux mesures transitoires du protocole annexé au traité d'adhésion de la Roumanie,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux dispositions précitées [1] et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 2 février 2007, la Commission a demandé à la Roumanie de fournir des informations concernant les remises de dettes et le rééchelonnement de la dette accordés par les pouvoirs publics à l'entreprise Petrotub Roman S.A. (ci-après «Petrotub») dans le cadre de sa privatisation en 2003 [à la suite de cette privatisation, l'entreprise a été rebaptisée Mittal Steel Roman, puis ArcelorMittal Tubular Products Roman S.A. [2] (ci-après «AM Roman»)].

(2) Par lettre du 25 septembre 2007, la Commission a notifié à la Roumanie sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [3] à propos de l'aide éventuelle accordée lors de la privatisation de Petrotub. Cette décision a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [4]. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(3) La Roumanie a présenté ses observations par lettre du 26 novembre 2007, enregistrée le jour même. Par lettre du 28 janvier 2008, enregistrée le 29 janvier 2008, AcelorMittal (l'entreprise mère) et AM Roman (la filiale en cause) ont présenté leurs observations, qui ont été communiquées à la Roumanie le 12 février 2008. La Roumanie a répondu par lettre du 11 mars 2008, enregistrée le jour même.

(4) La Commission a demandé des informations complémentaires par lettres du 26 février 2009, du 8 octobre 2009 et du 29 janvier 2010. La Roumanie a répondu par lettres du 27 avril 2009, du 19 octobre 2009 et du 3 février 2010, toutes enregistrées le jour de leur réception.

II. DESCRIPTION DES FAITS

1. L'entreprise

(5) AM Roman est un fabricant de tubes en acier sans soudure, établi à Roman, dans une région de Roumanie bénéficiaire d'un régime d'aide au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE [5]. Avant sa privatisation en 2003, l'entreprise, alors dénommée Petrotub, fabriquait des tubes d'acier sans soudure consistant en tubes d'acier laminés à chaud et à froid, d'un diamètre compris entre 6 et 620 mm et d'une épaisseur de paroi comprise entre 0,5 et 70 mm. Ces produits ont diverses applications dans le secteur de la production d'énergie (pétrole, gaz, industrie chimique, énergie nucléaire et conventionnelle), dans l'industrie mécanique et dans la construction. Après la privatisation, l'entreprise a continué d'exercer ses activités sur le même marché de produits. Aujourd'hui, ArcelorMittal Tubular Products Holding B.V. Rotterdam NLD (qui fait partie du groupe ArcelorMittal) détient une participation de 69,76 % dans le capital de l'entreprise [6].

[1] JO C 287 du 29.11.2007, p.29.

[2] Petrotub a été rachetée par LNM Holdings en 2003, et cette dernière a fusionné avec ISPAT International en 2004 pour former le groupe Mittal Steel. En 2006, Mittal Steel a fusionné avec Acelor, pour former le groupe ArcelorMittal. Depuis le 31 décembre 2009, ArcelorMittal Tubular Products Holding B.V. Rotterdam NLD détient une participation de 69,7684 % dans le capital d'ArcelorMittal Tubular Products Roman S.A.

[3] Depuis le 1er décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»). Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE.

[4] Voir la note 1.

[5] Roman est, de par sa taille, la deuxième ville d'un département (județ) du Nord-Est de la Roumanie, région admissible au bénéfice d'une aide au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), TFUE, conformément à la décision de la Commission du 24 janvier 2007 concernant la carte des aides d'État à finalité régionale pour la Roumanie (N 2/07) (JO C 73 du 30.3.2007, p. 17).

[6] Pour plus de précisions sur le profil actuel de l'entreprise, consulter le site internet d'ArcelorMittal (http://www.arcelormittal.com/tubular/roman-54.html).

2. **La mesure en cause**

(6) Le 23 juillet 2003, l'agence roumaine de privatisation APAPS (actuelle AVAS) ([7]) a fait part de son intention de vendre sa participation de 70 % au capital de Petrotub. La privatisation a été réalisée par voie d'adjudication publique. Le 28 octobre 2003, un contrat de vente a été signé avec LNM Holdings NV (l'actuel Arcelor Mittal) pour un prix d'achat de 6 millions d'USD (5,1 millions d'EUR ([8])).

(7) Dans le cadre de cette privatisation, l'APAPS a accepté, au nom de l'État roumain, d'annuler une créance d'une valeur de 22,5 millions d'EUR et de rééchelonner la dette restante de l'entreprise.

(8) En 1998, Petrotub avait contracté un emprunt commercial d'une valeur de [30-50] (*) millions de DEM [15-25 millions d'EUR], jusqu'en 2011, auprès de la banque de développement allemande Kreditanstalt für Wiederaufbau (ci-après «KfW») afin d'acquérir un nouveau laminoir commercialisé par la société Mannesmann AG. Le prêt de KfW était assuré, sur des segments différents, par des garanties d'État accordées par l'Allemagne et par l'Autriche, ainsi que par une garantie bancaire de la Banque commerciale roumaine (Banca commerciala Româna - BCR). La garantie d'État allemande était contregarantie par l'État roumain. La contregarantie roumaine couvrait 85 % de l'emprunt d'une valeur de [30-50] millions de DEM accordé par la KfW. La Roumanie a perçu une commission unique de [3 % - 7 %] de la part de Petrotub.

III. **LA DÉCISION D'OUVERTURE**

(9) Dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Commission a informé la Roumanie qu'elle se fondait sur l'annexe VII, section B, relative à la restructuration du secteur sidérurgique, du protocole au traité d'adhésion de la Roumanie (ci-après dénommée l'«annexe VII») et que, en l'absence de dispositions spécifiques de l'annexe VII concernant la situation juridique des producteurs roumains de tubes au moment de la privatisation, la Commission allait se pencher sur l'existence d'une aide d'État en faveur d'AM Roman et sur la compatibilité de cette aide au regard des dispositions susmentionnées.

(10) La Commission a constaté que le prix d'achat (5,1 millions d'EUR) ne couvrait pas la perte subie par l'État du fait de l'abandon de ses créances à hauteur de 22,5 millions EUR, auquel l'agence roumaine de privatisation APAPS avait consenti dans le cadre de la privatisation.

(11) Avant l'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Roumanie avait fourni un rapport établi par un consultant externe ([9]), en vue de démontrer que la privatisation était, en l'espèce, la solution la plus avantageuse pour l'État.

(12) Le rapport indiquait que la privatisation représentait la solution la plus favorable pour l'État roumain. Le tableau ci-dessous compare les sommes qui auraient été obtenues par chaque institution publique créditrice dans le cas d'une privatisation et dans celui d'une liquidation ([10]).

	Privatisation	Liquidation
Fonds de sécurité sociale	[…] millions d'EUR	[…] millions d'EUR
Fonds de chômage	[…] millions d'EUR	[…] millions d'EUR
Fonds de l'assurance-maladie	[…] millions d'EUR	[…] millions d'EUR
APAPS	[…] millions d'EUR (prix de vente de 5,1 millions d'EUR compris)	0
Total État	[4-9] millions d'EUR	[19-26] millions d'EUR

(13) Le rapport part du principe que, dans le cas d'une liquidation, la garantie de 1998 aurait été déclenchée, et que l'État (par l'intermédiaire du ministère des Finances) aurait été responsable du solde de l'emprunt que la KfW avait accordé à Petrotub en 1998, à savoir [15-25] millions d'EUR. En d'autres termes, dans le cas d'une liquidation, l'État n'aurait finalement obtenu que [2-9] millions d'EUR, soit un montant inférieur au montant total de [4-9] millions d'EUR obtenu par la privatisation.

(14) Dans le cadre de la décision d'ouverture, la Commission demandait si les résultats des scénarios de privatisation et de liquidation auraient dû être estimés globalement, pour l'État dans son ensemble, comme le suggère le rapport des experts, ou séparément, pour chaque créancier public, conformément à la jurisprudence *HAMSA* ([11]).

(15) La Commission doutait, entre autres, que la perte de [15-25] millions EUR résultant du déclenchement de la garantie de 1998 puisse être prise en considération dans l'estimation des résultats de la liquidation. Conformément à la jurisprudence dans les affaires HYTASA ([12]) et Gröditzer ([13]), il aurait fallu distinguer les obligations que l'État devait assumer en sa qualité d'actionnaire de

([7]) En mai 2004, l'agence roumaine de privatisation APAPS (acronyme roumain de Autoritatea pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului - Autorité pour la privatisation et l'administration des participations de l'État) a fusionné avec AVAB (acronyme roumain de Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Bancare – Autorité pour la valorisation des actifs bancaires) et a été rebaptisée AVAS (Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului – Autorité pour la valorisation des actifs de l'État).

([8]) Les montants en euros sont calculés au taux de change ROL/EUR du 30 septembre 2003 – 1 EUR = 38 185 ROL.

(*) Secret d'affaires.

([9]) BDO Conti Audit SA, rapport d'octobre 2007.

([10]) Les montants exprimés en ROL sont convertis en EUR au cours de change ROL/EUR applicable au 30 septembre 2003, voir note n° 8.

([11]) Affaire T-152/99, HAMSA et Espagne/Commission, Recueil de jurisprudence 2002, p. II-3049.

([12]) Affaires jointes C-278/92 – C-280/92 *Espagne/Commission* (HYTASA), Recueil de jurisprudence 1994, p. I-4103.

([13]) Affaire C-344/99 *Allemagne/Commission* (Gröditzer Stahlwerke), Recueil de jurisprudence 2003, p. I-1139.

l'entreprise et celles qu'il devait assumer en sa qualité d'autorité publique. En conséquence, les coûts présumés liés à une action d'une autorité publique ne sauraient être pris en considération pour estimer les coûts qu'un actionnaire privé aurait pu et aurait été disposé à supporter. La Commission estime que l'émission d'une garantie souveraine en faveur de Petrotub par le ministère roumain des Finances en 1998 démontre qu'un actionnaire privé n'aurait pu émettre une telle garantie. Le fait que la garantie de 1998 ait été accordée à des conditions qui n'auraient peut-être pas été acceptées par un opérateur privé constitue un autre argument qui plaide en faveur de cette interprétation.

VI. OBSERVATIONS DE LA ROUMANIE ET DES PARTIES INTÉRESSÉES

(16) Dans ses observations, présentées le 27 novembre 2007, la Roumanie a avancé comme argument principal que la privatisation de Petrotub, en octobre 2003, n'avait pas procuré d'avantage à Petrotub ou à l'acquéreur et que, en conséquence, l'opération n'avait pas impliqué d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(17) En premier lieu, la Roumanie a fait valoir que la vente de Petrotub avait fait l'objet d'un appel d'offres ouvert, transparent et inconditionnel, ce qui, d'après les autorités roumaines, montre que Petrotub a été vendue au prix du marché et que l'acquéreur n'a tiré aucun profit de cette acquisition. En second lieu, la Roumanie estime qu'elle a agi comme l'aurait fait n'importe quel vendeur privé, à savoir qu'entre la solution de la privatisation et celle de la liquidation, l'État a opté pour la solution la plus avantageuse du strict point de vue financier, sans tenir compte de considérations dénuées de caractère commercial ou de considérations politiques du genre de celles qui, de par leur nature, caractérisent l'exercice de l'autorité publique.

(18) Par rapport à ce deuxième argument, la Roumanie a montré que, en vertu de la législation nationale, il incombe à l'agence de privatisation AVAS d'estimer et de comparer les résultats globaux de la privatisation et de la liquidation pour le budget de l'État dans son ensemble. En d'autres termes, l'agence de privatisation choisit le scénario le plus avantageux pour le budget de l'État dans son ensemble, comme le ferait une grande société de participation ayant de multiples créanciers. De ce point de vue, et contrairement à l'avis de la Commission, l'État ne pouvait et ne devait pas estimer les résultats de la privatisation et de la liquidation pour chaque organisme public concerné.

(19) De plus, quand il a estimé les résultats de la liquidation, l'État était en droit de tenir compte de la perte résultant du déclenchement de la garantie de 1998, étant donné qu'un investisseur privé, dans ces conditions, aurait également accordé ce type de garantie à Petrotub. L'entreprise ne se trouvait pas en difficulté au moment où la garantie a été accordée, et la prime de risque appliquée à Petrotrub pour la garantie constituait une rémunération adéquate pour une garantie d'actionnaire émise en faveur d'une entreprise qui, à ce moment précis, était dans une situation satisfaisante.

(20) Par ailleurs, il convient d'évaluer la garantie de 1998 au regard des règles en matière d'aides d'État qui étaient en vigueur à l'époque. La communication de la Commission concernant l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, applicable à l'époque, excluait l'assurance-crédit à l'exportation à long terme du champ de la procédure d'examen prévue à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE [à l'époque article 87, paragraphe 1, du traité CE] ([14]). La Roumanie a également indiqué qu'en 1998, date à laquelle la garantie a été accordée, Petrotub était fabricant de tubes et qu'en cette qualité, la définition de l'acier CECA ne lui était pas applicable, pas plus que les dispositions du protocole n° 2 relatif aux produits «acier CECA» de l'accord européen.

(21) AM Roman et ArcelorMittal (l'entreprise mère) ont soutenu en tous points l'argumentation de la Roumanie. Les entreprises ont en outre indiqué que, d'après la législation roumaine en vigueur à l'époque et les règles en matière d'aides d'État de l'accord européen, la garantie d'État émise en faveur de Petrotub en 1998 ne constituait pas une aide d'État. De surcroît, la garantie de 1998 constituait clairement une obligation commerciale dont le titre exécutoire était assumé par l'État en sa qualité d'actionnaire majoritaire de l'entreprise, et pouvait donc être incluse dans l'estimation des coûts de la liquidation. Par ailleurs, ArcelorMittal a fait valoir qu'il a acquis Petrotub au prix du marché et que, par conséquent, tout profit qui aurait pu résulter de la privatisation (ce qui n'a pas été le cas) serait en tout état de cause revenu à l'État, en sa qualité de vendeur.

V. ÉVALUATION

1. Droit applicable et compétence de la Commission

(22) La présente procédure concerne des faits qui se sont déroulés avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne (le 1er janvier 2007). L'entreprise Petrotub a été privatisée en octobre 2003. En outre, en 1998, l'État roumain a émis une garantie en faveur de Petrotub, couvrant un emprunt de [30-50] millions de DEM contracté auprès de la KfW pour l'achat d'un laminoir. La garantie de 1998 est liée à la privatisation de 2003 dans la mesure où la Roumanie a soutenu qu'il convenait, dans l'évaluation de l'opération de privatisation selon le critère de l'opérateur en économie de marché, de prendre en considération les coûts qu'elle aurait eu à supporter en cas de liquidation.

(23) En règle générale, les articles 107 et 108 du TFUE ne s'appliquent pas aux aides d'État octroyées avant

([14]) Communication de la Commission aux États membres, faite conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité CE concernant l'application des articles 92 et 93 du traité à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (JO C 281 du 17.9.1997, p. 4); texte disponible à l'adresse suivante http://euhttp://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0917(01):FR:HTML

l'adhésion qui ne sont plus applicables après celle-ci ([15]). Par dérogation à ce principe général, et donc à titre exceptionnel, la Commission est compétente pour examiner une aide d'État accordée par la Roumanie en vue de la restructuration de son industrie sidérurgique nationale avant l'adhésion à l'Union européenne, en vertu de l'annexe VII du traité d'adhésion de la Roumanie ([16]).

Nature de lex specialis de l'annexe VII

(24) L'annexe VII comprend des dispositions qui autorisent la Roumanie à achever la restructuration de son industrie sidérurgique selon des modalités identiques à celles suivant lesquelles cette restructuration a été entreprise avant l'adhésion. Avant l'adhésion, l'industrie sidérurgique roumaine a été restructurée conformément aux dispositions du protocole n° 2 relatif aux produits «acier CECA» annexé à l'accord européen (ci-après dénommé «protocole n° 2»), tel que complété par le protocole additionnel signé le 23 octobre 2002 (ci-après dénommé «protocole additionnel»).

(25) Le protocole n° 2 accorde à la Roumanie un «délai de grâce» de cinq ans, de 1993 jusqu'à la fin de l'année 1998, pour la restructuration de son industrie sidérurgique CECA en vue de l'adhésion. Ce «délai de grâce» a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2004 par un protocole additionnel approuvé par la décision du Conseil du 29 juillet 2002 et signé le 23 octobre 2002. Pendant toute la durée de ce «délai de grâce», c'est-à-dire de 1993 jusqu'à la fin de l'année 2004, la Roumanie a été autorisée à accorder des aides à la restructuration du secteur sidérurgique, dans les conditions fixées par le protocole n° 2 (tel que complété par le protocole additionnel) et conformément au programme national de restructuration (ci-après dénommé «PNR») convenu avec la Communauté. Le PNR de la Roumanie a été approuvé par le Conseil le 18 juillet 2005 ([17]).

(26) L'annexe VII est un «dispositif de sécurité» qui permet à la Commission de vérifier, après le 1er janvier 2007 (date de l'adhésion), l'aide que la Roumanie a octroyée au secteur sidérurgique avant l'adhésion, au regard du protocole n° 2 (tel que complété par le protocole additionnel) et du PNR. De surcroît, l'annexe VII confère à la Commission la compétence de récupérer l'aide accordée en violation des dispositions du protocole n° 2 et du PNR. En conséquence, l'annexe VII est une lex specialis qui permet, *à titre exceptionnel et par dérogation au régime général*, d'examiner et de contrôler rétroactivement l'aide d'État que la Roumanie a accordée à son industrie sidérurgique avant l'adhésion. Dans des arrêts récents relatifs aux aides d'État accordées avant l'adhésion aux entreprises sidérurgiques polonaises ([18]), le tribunal a confirmé le caractère de lex specialis du protocole n° 8 au traité d'adhésion de la Pologne, qui contient des dispositions équivalentes à celles prévues à l'annexe VII.

Champ des compétences de contrôle rétroactif de la Commission en vertu de l'annexe VII

(27) Dans le cadre de la présente procédure, la Commission doit déterminer si la compétence exceptionnelle de contrôle rétroactif décrite aux considérants 23 à 26 ci-dessus couvre également les aides accordées par la Roumanie aux fabricants de tubes avant l'adhésion. À cet effet, il convient d'interpréter les bases juridiques applicables en l'espèce, à savoir l'annexe VII en liaison avec le protocole n° 2 et le protocole additionnel, afin de déterminer si les dispositions qu'elles prévoient couvrent les aides accordées aux fabricants de tubes roumains avant l'adhésion.

(28) Il existe un principe de droit général reconnu, selon lequel les dispositions d'une lex specialis qui dérogent au régime général doivent être interprétées au sens strict. Une interprétation stricte des bases juridiques susmentionnées (voir considérants 29 à 43 ci-après) amène à la conclusion que la compétence exceptionnelle de contrôle rétroactif de la Commission se limite à l'aide (éventuelle) accordée avant l'adhésion aux producteurs CECA, et donc qu'elle exclut l'aide (éventuelle) accordée aux fabricants de tubes.

Interprétation des bases juridiques

(29) Les paragraphes 12 et 17 de l'annexe VII définissent les compétences d'examen et de contrôle rétroactifs de la Commission en ce qui concerne l'aide d'État accordée à l'industrie sidérurgique roumaine avant l'adhésion. Le paragraphe 12 habilite la Commission et le Conseil à suivre de près la mise en œuvre du PNR roumain avant et après l'adhésion, jusqu'en 2009. Le paragraphe 17 habilite la Commission à exiger le remboursement de l'aide d'État accordée en violation des paragraphes 1 à 3 de l'annexe VII (comme l'indiquent les considérants 30, 31 et 32 ci-après).

(30) Le paragraphe 1 de l'annexe VII dispose que l'aide d'État accordée par la Roumanie pour la restructuration de «*secteurs déterminés de l'industrie sidérurgique roumaine*» entre 1993 et 2004 est réputée compatible avec le marché commun, pour autant que: «*[…] la période prévue à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 relatif aux produits CECA de l'Accord européen […] ait été prorogée jusqu'au 31 décembre 2005*»; les modalités fixées dans le PNR soient suivies; aucune aide d'État, quelle qu'en soit la forme, ne soit accordée ou versée aux bénéficiaires du PNR après le 1er janvier 2005; et que «*[…] aucune aide d'État pour la restructuration ne soit accordée ou versée à*

([15]) Dans les affaires jointes T-273/06 et T-297/06 *ISD Polska e.a./Commission*, arrêt du Tribunal de première instance du 1er juillet 2009, le tribunal a confirmé, au point 90, que «[…] il est constant entre les parties que, en principe, les articles 87 CE et 88 CE ne s'appliquent pas aux aides accordées avant l'adhésion qui ne sont plus applicables après l'adhésion.» Voir également le paragraphe 108 de la décision 2006/937/CE de la Commission du 5 juillet 2005 concernant l'aide d'État C 20/04 (ex NN 25/04) en faveur du producteur d'acier Huta Częstochowa SA (JO L 366 du 21.12.2006, p. 1).

([16]) JO L 157 du 21.6.2005.

([17]) Décision du Conseil du 18 juillet 2005 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 Roumanie, d'autre part, en ce qui concerne une prorogation de la période prévue à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 de l'accord européen (JO L 195 du 27.7.2005, p. 22).

([18]) Affaire T-288/06 *Regionalny Fundusz Gospodarczy/Comission*, arrêt du Tribunal de première instance du 1er juillet 2009, points 40-44, et affaires jointes T-273/06 et T-297/06 ISD *Polska e.a./Commission*, arrêt du Tribunal de première instance du 1er juillet 2009, points 91-97.

l'industrie sidérurgique roumaine après le 31 décembre 2004». Ces dispositions prévoient en outre que: «*Aux fins des présentes dispositions et de l'appendice A, on entend par "aides d'État à la restructuration", toute mesure concernant des entreprises sidérurgiques qui constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et qui ne peut être considérée comme compatible avec le marché commun en vertu des règles normalement applicables dans la Communauté.*»

(31) Le paragraphe 2 de l'annexe VII dispose que seules les entreprises recensées comme bénéficiaires du PNR (énumérées également à l'appendice A de l'annexe VII) peuvent bénéficier d'une aide d'État au cours de la période 1993-2004.

(32) Le paragraphe 6 de l'annexe VII indique que les entreprises qui ne figurent pas dans la liste des bénéficiaires du PNR «ne reçoivent pas d'aides d'État à la restructuration ni aucune autre aide», et qu'elles ne sont pas non plus tenues de réduire leur capacité.

(33) À l'annexe VII, le premier alinéa du paragraphe 1 fait expressément référence à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 tel que complété par le protocole additionnel signé le 23 octobre 2002. Le protocole n° 2 ne faisait référence qu'à l'acier CECA et énumérait les produits sidérurgiques CECA dans une annexe. Cette annexe reprenait la liste des produits CECA figurant dans l'annexe I du traité CECA, laquelle excluait explicitement les tubes d'acier [«tubes (sans soudure ou soudés) […], les barres calibrées et les moulages de fonte (tubes, tuyaux et accessoires de tuyauteries, pièces de fonderie)»] de la définition des produits «acier CECA».

(34) Le traité CECA a expiré le 23 juillet 2002. À compter de cette date, l'aide d'État accordée à l'industrie sidérurgique est entrée dans le champ d'application du régime général CE. À cette occasion, il a été décidé que la définition du secteur sidérurgique européen serait étendue aux fabricants de tubes. Cette décision a été codifiée par l'article 27 et l'annexe B de l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement ([19]), qui définissent le secteur sidérurgique de l'UE de façon à inclure les tubes sans soudure et les tubes soudés de grandes dimensions (d'un diamètre supérieur à 406,4 mm). Cette définition élargie du secteur sidérurgique a ensuite été reprise à l'annexe I des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ([20]), ainsi qu'à l'article 2, point 29), du règlement général d'exemption par catégorie ([21]).

(35) Néanmoins, ni le protocole n° 2, ni le protocole additionnel n'ont été expressément modifiés de façon à inclure cette définition étendue du secteur sidérurgique de l'UE qui englobe les fabricants de tubes. Le protocole n° 2 a expiré le 31 décembre 1997. Le protocole additionnel a prorogé la validité du protocole n° 2 de huit années supplémentaires à compter du 1er janvier 1998 ou jusqu'à la date d'adhésion de la Roumanie (la date la plus proche étant retenue). Le protocole additionnel fait référence aux «*produits acier*» en général, bien que son domaine d'application soit, par ailleurs, spécifiquement lié à l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2, lequel ne fait référence qu'aux produits CECA. En particulier, conformément à l'article 2 du protocole additionnel, la prorogation du protocole n° 2 était subordonnée à la transmission à la Commission, par la Roumanie, d'un PNR et de plans de restructuration des entreprises bénéficiaires de ce PNR satisfaisant, dans chaque cas, aux «*exigences de l'article 9, paragraphe 4, du protocole n° 2 de l'accord européen, après leur évaluation et leur acceptation par son autorité nationale compétente en matière d'aides publiques (conseil de la concurrence)*».

(36) En conséquence, il convient de conclure que le paragraphe 17, interprété à la lumière des dispositions des paragraphes 1, 2 et 6 de l'annexe VII, ainsi que du protocole n° 2 et du protocole additionnel, ne confère pas à la Commission la compétence de contrôler les aides accordées aux fabricants roumains de tubes avant l'adhésion et en particulier entre 1993 et 2004.

Règles d'application de l'accord européen en tant qu'instrument d'interprétation

(37) Parallèlement à l'interprétation juridique du champ d'application des bases juridiques pertinentes (à savoir l'annexe VII, le protocole n° 2 et le protocole additionnel, voir considérants 29 à 36 ci-dessus), la Commission a également examiné la question de savoir si les règles d'application des dispositions relatives aux aides d'État de l'accord européen et du protocole n° 2, tels qu'adoptées par la Communauté et la Roumanie en 2001 (ci-après dénommées «règles d'application» ([22])) devaient être prises en considération pour déterminer le champ des compétences de contrôle rétroactif de la Commission en ce qui concerne l'aide (éventuelle) accordée avant l'adhésion aux fabricants de tubes roumains.

(38) D'une manière générale, les règles d'application comprennent des règles de procédure qu'il convient de distinguer des dispositions de fond de l'accord européen et du protocole n° 2 en matière d'aides d'État. Il convient cependant de signaler que les règles d'application comprennent également des dispositions spécifiques relatives aux critères d'évaluation de la compatibilité des aides avec l'accord européen, d'une part, et avec le protocole n° 2, d'autre part.

(39) L'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, des règles d'application dispose que: «*La compatibilité des aides individuelles et programmes avec l'accord européen visée à l'article 1er des présentes règles d'application est évaluée sur la base des critères découlant de l'application des règles de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne, y compris le droit dérivé actuel et futur, les cadres, orientations et autres actes administratifs en vigueur dans la Communauté, de même que de la jurisprudence du tribunal de première instance et de la Cour de justice des Communautés européennes et de toute*

([19]) JO C 70 du 19.3.2002, p. 8.
([20]) JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.
([21]) JO L 214 du 9.8.2008, p. 3.
([22]) JO L 138 du 22.5.2001, p. 16.

décision éventuelle prise par le Conseil d'association conformément à l'article 4, paragraphe 3.» Cet alinéa énonce le *principe général selon lequel les critères de fond pour apprécier la compatibilité d'une aide d'État générale avec l'accord européen sont* de nature «*évolutive*», en ce sens qu'ils incorporent progressivement les modifications/évolutions de la législation et de la jurisprudence de l'UE.

(40) L'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, renvoie spécifiquement aux critères de compatibilité en vertu du protocole n° 2: «*Dans la mesure où les programmes d'aide ou les aides individuelles sont destinés aux produits visés par le protocole n° 2 de l'accord européen, la première phrase du présent paragraphe s'applique pleinement à l'exception du fait que l'évaluation n'est pas effectuée sur la base des critères découlant de l'application des règles de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne mais sur la base des critères découlant de l'application des règles relatives aux aides d'État du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.*» Il est à noter que le libellé de cette phrase indique clairement que, contrairement au cas général des aides régies par l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa (voir considérant 41 ci-dessus), dans le cas des aides régies par le protocole n° 2, *les critères de compatibilité évoluent parallèlement au traité CECA*. Rien n'est spécifiquement indiqué en ce qui concerne l'évolution des critères de compatibilité *après l'expiration du traité CECA* en 2002.

(41) L'article 2, paragraphes 2 et 3, des règles d'application établit le mécanisme par lequel les modifications apportées aux critères de compatibilité de l'Union européenne doivent être prises en compte par la Roumanie. En particulier, la Roumanie est informée de toutes les modifications des critères communautaires de compatibilité qui n'ont pas été publiées, et «*lorsque la Roumanie ne soulève aucune objection à l'encontre de ces modifications dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle en a été officiellement informée, ces dernières deviennent des critères de compatibilité tels que visés au paragraphe 1 du présent article. Lorsque ces modifications se heurtent à des objections de la part de la Roumanie, compte tenu du rapprochement des législations prévu par l'accord européen, des consultations sont organisées, conformément aux dispositions des articles 7 et 8 des présentes règles d'application.*»

(42) Même si, dans le délai de trois mois imparti, la Roumanie n'a pas soulevé d'objection à la modification de la définition communautaire du secteur sidérurgique, qui a été élargie aux fabricants de tubes en 2002, les modifications apportées à la réglementation communautaire n'auraient pu s'appliquer aux mesures ne relevant pas de l'accord européen, c'est-à-dire à celles qui n'étaient pas régies par le traité CECA. Par ailleurs, l'annexe VII est une lex specialis, et pour déterminer son champ d'application, la Commission ne saurait se fonder sur l'extension de la définition de l'acier UE après l'expiration du traité CECA. Il convient donc de conclure à la nécessité de distinguer clairement, d'une part, la nature «évolutive» du droit applicable aux aides d'État accordées au secteur sidérurgique roumain en vertu de l'accord européen avant l'adhésion et, d'autre part, l'interprétation nécessairement stricte du champ des compétences de contrôle rétroactif de la Commission, tel qu'il découle de l'annexe VII, du protocole n° 2 et du protocole additionnel.

VI. **CONCLUSION**

(43) Eu égard aux considérations qui précèdent (voir en particulier les considérants 36 et 42), la Commission conclut qu'elle n'a pas compétence pour examiner les mesures prises en faveur des fabricants de tubes roumains avant l'adhésion, en particulier entre 1993 et 2004, sur la base de l'annexe VII. La Commission n'ayant pas compétence pour évaluer les faits en cause, la présente procédure est close.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, ouverte par lettre du 25 septembre 2007 adressée à la Roumanie, est close, la Commission n'ayant pas compétence, en vertu des dispositions de l'annexe VII, section B, du traité d'adhésion de la Roumanie, pour examiner les mesures prises par la Roumanie dans le contexte de la privatisation de Petrotub Roman S.A. en 2003.

Article 2

La Roumanie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 2010.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président