DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 6 juillet 2010

concernant l'aide d'État C 48/07 (ex NN 60/07) mise à exécution par la Pologne en faveur de WRJ et de WRJ-Serwis

[notifiée sous le numéro C(2010) 4476]

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

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

(2010/612/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 le protocole nº 8 sur la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise joint au traité d'adhésion [1],

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux articles précités [2], et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Des irrégularités commises dans le secteur des tubes en acier ont été portées à l'attention de la Commission durant la surveillance de la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise. Après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, une aide en faveur des sociétés Walcownia Rur Jedność Sp. z o.o. (ci-après «WRJ») et WRJ-Serwis Sp. z o.o. (ci-après «WRJ-Serwis») a fait l'objet d'une vérification d'office. Par lettres des 6 avril 2005, 4 août 2005, 3 novembre 2005, 4 mai 2006, 17 novembre 2006 et 11 juillet 2007, la Commission a demandé des renseignements aux autorités polonaises, qui lui ont répondu par lettres des 7 juin 2005, 29 septembre 2005, 2 décembre 2005, 18 mai 2006, 31 mai 2006, 10 janvier 2007 et 3 août 2007.

(2) Par lettre du 23 octobre 2007, la Commission a informé la Pologne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE») [3] au sujet d'une série de mesures prises en faveur de WRJ et de WRJ-Serwis.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 24 novembre 2007 [4]. La Commission y invitait les tiers intéressés à présenter des observations sur les mesures en cause.

(4) La Commission a reçu les observations d'une partie intéressée. Elle les a transmises à la Pologne en l'invitant à y répondre, ce que celle-ci a fait par lettre du 16 février 2009. La Pologne a réagi à l'ouverture de la procédure formelle d'examen par lettres des 21 janvier et 1er février 2008.

(5) Le 16 février 2009, la Commission a demandé un complément d'information, que la Pologne lui a adressé par lettre du 4 juin 2009.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1. Bénéficiaires

2.1.1. *WRJ*

(6) La société WRJ est établie à Katowice et emploie 12 personnes à des tâches administratives. 40,736 % de son capital est détenu par la société Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. z o.o. (ci-après «TFS»), elle-même détenue à 99,6 % par l'État. 7,235 % du capital de WRJ est également détenu par l'entreprise Walcownia Rur Silesia SA (ci-après «Walcownia Rur Silesia»), filiale à 100 % de TFS.

(7) Le reste du capital de WRJ est réparti comme suit:

— PIW Enpol Sp. z o.o. (19,009 %),

— Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (8,3 %),

[1] JO L 236 du 23.9.2003, p. 948.
[2] JO C 282 du 24.11.2007, p. 21.
[3] À compter du 1er décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du TFUE. Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, toute référence aux articles 107 et 108 du TFUE s'entend, le cas échéant, comme faite respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE.
[4] Voir note 2 de bas de page.

— Kulczyk Privatstiftung (4,533 %),

— Huta Jedność (0,817 %),

— autres actionnaires minoritaires détenant des participations comprises entre 0,004 % et 3,4 %.

(8) WRJ a été fondée en 1995 en vue de la construction d'une nouvelle usine de fabrication de tubes sans soudure, d'une capacité de production annuelle s'élevant à 160 000 tonnes (ci-après le «projet WRJ»).

(9) Initialement, une autre entreprise, Huta Jedność, s'était lancée, en 1978, dans la construction d'une usine de fabrication de tubes sans soudure dotée d'une capacité de production de 400 000 tonnes, mais le projet avait été interrompu en 1980, à la suite de l'arrêt des subventions publiques. Après avoir tenté plusieurs fois de le relancer, Huta Jedność a demandé à être placée en liquidation judiciaire, demande qui a été rejetée par le tribunal. Actuellement, Huta Jedność est en liquidation et son activité consiste à louer ses actifs de production à d'autres opérateurs et à fournir des services énergétiques.

(10) Le projet WRJ s'appuyait sur les éléments d'infrastructure et une partie des machines et équipements précédemment rassemblés par Huta Jedność pour les besoins de son projet initial et il devait être réalisé sur un site qui appartenait autrefois à Huta Jedność. De nouveaux investisseurs avaient été invités à participer au projet WRJ, qui a débuté en 1997. Sa réalisation s'est interrompue en 2001, date à laquelle les investisseurs se sont retirés. Il semble que 86 % du projet ait été réalisé, même si WRJ n'a jamais exercé la moindre activité de production.

(11) Le 4 septembre 2007, Walcownia Rur Silesia, filiale à 100 % de TFS, créée dans le cadre des plans de consolidation du secteur des tubes en acier polonais (voir ci-après les considérants 15 à 17), a demandé l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité avec liquidation à l'encontre de WRJ. Le 23 janvier 2008, le tribunal régional de Katowice a déclaré la faillite de WRJ et sa mise en liquidation, pour laquelle il a nommé un liquidateur judiciaire. À ce jour, il semble qu'aucun élément d'actif de la société n'ait encore été vendu dans le cadre de la procédure d'insolvabilité.

2.1.2. *WRJ-Serwis*

(12) WRJ-Serwis a été constituée en 2001 par transformation de l'entreprise Zakład Usług Energomechanicznych «Jedność» SA, elle-même fondée en 1999. Son capital est détenu par TFS (54,66 %), PIW ENPOL Sp. z o.o. (36,77 %), Commplex Sp. z o.o. (8,29 %) et Huta Jedność (0,28 %).

(13) L'objectif initial de WRJ-Serwis était la réalisation d'une partie du projet WRJ et la recherche pour WRJ des meilleures possibilités de crédit. Toutefois, WRJ-Serwis n'a exercé aucune activité d'investissement; en revanche, elle a repris l'exploitation de l'atelier de tréfilage à laquelle Huta Jedność a renoncé au début de l'année 2004 et, depuis mai 2004, elle produit des tubes en acier sans soudure tréfilés à froid. Cette activité est menée au moyen d'actifs loués initialement auprès de Huta Jedność. Ces actifs ont par la suite été acquis par ING Bank Śląski SA, puis finalement par Walcownia Rur Silesia. Par ailleurs, WRJ-Serwis a acquis 9/10^{e} des droits emphytéotiques du terrain sur lequel se trouve le projet WRJ, ainsi que 9/10^{e} des droits de propriété sur les bâtiments implantés sur ce terrain.

(14) WRJ-Serwis a cessé son activité opérationnelle en avril 2008, lorsque Walcownia Rur Silesia a repris la production de tubes en acier dans l'atelier de tréfilage.

2.1.3. *Consolidation de WRJ et de WRJ-Serwis et tentatives de privatisation*

(15) En 2004, TFS a commencé à chercher un investisseur stratégique pour WRJ et WRJ-Serwis. En 2005, les tiers intéressés ont été invités à présenter une offre et deux ont répondu à cet appel. Finalement, un contrat-cadre a été conclu avec un des soumissionnaires pour l'acquisition, exempte de toute charge, des actifs de WRJ et WRJ-Serwis, mais ce contrat a dû être dénoncé en octobre 2006, car ses conditions n'étaient pas remplies. En décembre 2006, TFS a ouvert une nouvelle procédure d'appel d'offres, qui n'a débouché sur aucune offre ferme.

(16) Après un nouvel appel d'offres lancé en 2007, TFS a décidé de consolider les deux sociétés WRJ et WRJ-Serwis en vue de faciliter leur privatisation. Pour ce faire, elle a fondé deux nouvelles sociétés, FEREX Sp. z o.o. (ci-après «FEREX») et Walcownia Rur Silesia, dont elle détient l'intégralité du capital. Par l'intermédiaire de Walcownia Rur Silesia et de FEREX, TFS a acquis les actifs nécessaires à la réalisation du projet WRJ et elle a réparti la dette de WRJ et WRJ-Serwis comme suit:

a) Walcownia Rur Silesia est devenue créancière de WRJ en acquérant auprès d'un consortium bancaire des créances sur l'entreprise à hauteur de 168 940 469 PLN et auprès de la société Stalexport des créances sur l'entreprise à hauteur de 95 595 057 PLN. En outre, elle a racheté à un consortium bancaire dirigé par ING Bank Śląski les biens meubles formant l'équipement de l'atelier de tréfilage;

b) de la même manière, FEREX est devenue créancière de WRJ en acquérant auprès des banques des créances sur l'entreprise pour un montant total de 142 941 270,43 PLN, garanties par une hypothèque sur le terrain appartenant à WRJ et WRJ-Serwis.

(17) En août 2008, les autorités polonaises ont une nouvelle fois tenté de vendre les sociétés WRJ, WRJ-Serwis, FEREX et Walcownia Rur Silesia. TFS et Walcownia Rur Silesia ont invité les tiers intéressés à négocier l'achat groupé des actifs de Walcownia Rur Silesia, du capital social de FEREX, des créances de TFS sur FEREX et de la participation de TFS dans le capital de WRJ-Serwis. La procédure s'est achevée le 15 janvier 2009 sans aboutir à la vente d'aucun des éléments d'actifs proposés.

2.2. **Mesures considérées**

(18) Les mesures prises en faveur de WRJ consistent en des prises de participation de TFS (point 2.2.1), en des garanties accordées par TFS (point 2.2.2) et en une garantie accordée par le Trésor public (point 2.2.3). Les mesures prises en faveur de WRJ-Serwis consistent en des prises de participation de TFS (point 2.2.4).

2.2.1. *Prises de participation de TFS dans WRJ*

(19) TFS est entrée dans le capital de WRJ pour la première fois le 26 juin 2002, lorsque les actionnaires de l'entreprise ont décidé d'une augmentation de capital. En échange de créances, TFS a reçu des actions d'une valeur nominale de 15 millions de PLN. Les créances concernées étaient dues à TFS par Huta Andrzej et Huta Katowice et s'élevaient à 15 millions de PLN. L'augmentation de capital a été enregistrée et est devenue effective le 22 novembre 2002.

(20) La seconde prise de participation est intervenue le 17 janvier 2003, lorsque les actionnaires de WRJ ont décidé d'une nouvelle augmentation de capital. En échange de créances dues à TFS par WRJ, TFS a reçu des actions d'une valeur nominale de 40 millions de PLN (échange de créances contre une participation). La valeur nominale des créances s'élevait à 40 millions de PLN et TFS les avait acquises précédemment, en décembre 2002, auprès d'ING Bank Śląski SA. L'augmentation de capital a été enregistrée et est devenue effective le 25 août 2003.

2.2.2. *Garanties accordées à WRJ par TFS*

(21) En 2001, TFS a accordé une garantie de 5 millions de PLN sur un prêt de 20 millions de PLN que WRJ avait obtenu en 1999 auprès du Fonds régional pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau.

(22) En 2001 également, TFS a accordé une garantie de 50 millions de PLN sur un prêt de 115 millions de PLN que WRJ avait obtenu en 1996 auprès du Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau.

2.2.3. *Garantie accordée à WRJ par le Trésor public*

(23) Le 14 octobre 1997, le Trésor public a accordé une garantie couvrant 45 % du principal et des intérêts de deux emprunts portant sur un montant total de 262,5 millions de PLN, à savoir un crédit en devises et un crédit en zlotys, tous deux accordés par un consortium bancaire en 1997.

(24) Le 2 janvier 2003, le Conseil des ministres a signé des documents permettant de porter la garantie de l'État à 55 %. Ce relèvement de la garantie est resté sans suite.

2.2.4. *Prises de participation de TFS dans WRJ-Serwis*

(25) TFS est entrée dans le capital de WRJ-Serwis en décembre 2003 dans le but d'en devenir l'actionnaire majoritaire, ce qui devait lui permettre de prendre le contrôle du projet WRJ. Par une décision prise en décembre 2003, les actionnaires de WRJ-Serwis ont accepté la vente d'actions à TFS. La valeur nominale des actions s'élevait à 7 910 000 PLN. TFS a acquis ces actions principalement en les échangeant contre des créances qu'elle détenait sur Huta Jedność, qui ont été transférées à WRJ-Serwis. En outre, en échange d'actions, TFS a fourni des liquidités (890 000 PLN) et un apport en nature (matières premières — lopins provenant de Huta Jedność destinés à subir d'autres transformations, d'une valeur de vente de 450 000 PLN). L'accord de prise de participation a été signé le 8 juin 2004. L'augmentation de capital n'a été enregistrée que le 17 août 2007.

(26) Outre TFS, un actionnaire déjà présent, PIW Enpol Sp. z o.o., et un nouvel arrivant, Commplex Sp. z o.o., (une entreprise privée dans les deux cas) ont pris part à l'augmentation de capital. Ces sociétés ont acquis des actions, en échange de créances qu'elles détenaient sur Huta Jedność et qu'elles ont transférées à WRJ-Serwis.

3. **MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN**

(27) Ainsi qu'il a été exposé au considérant 3, la Commission a décidé, le 23 octobre 2007, d'ouvrir la procédure formelle d'examen (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). Dans sa décision, la Commission était provisoirement d'avis qu'elle était compétente pour apprécier l'affaire et que les mesures considérées constituaient une aide d'État incompatible avec le marché commun.

3.1. **Droit applicable et compétences de la Commission**

(28) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission reconnaissait que les articles 107 et 108 du TFUE (à l'époque, les articles 87 et 88 du traité CE) ne s'appliquaient généralement pas aux aides accordées avant l'adhésion et qui n'étaient plus appliquées après l'adhésion. Toutefois, les dispositions du protocole nº 8 du traité d'adhésion sur la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise (ci-après le «protocole nº 8») peuvent être considérées comme une *lex specialis* par rapport aux articles 107 et 108 qui étend le contrôle des aides d'État sur la base du TFUE à toute aide à la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise accordée entre 1997 et 2006. Par conséquent, en principe, la Commission serait compétente pour apprécier une telle aide.

(29) S'agissant de la question de savoir si les fabricants de tubes tels que WRJ et WRJ-Serwis relèvent du secteur de «l'industrie sidérurgique» aux fins du protocole nº 8, la Commission a tenu compte de ce qui suit: le protocole nº 8 se fondait sur un programme national de restructuration («Programme de restructuration et de développement de la sidérurgie en Pologne», ci-après «PNR»). Le champ d'application tant de ce PNR que du protocole nº 8 n'était pas limité à celui de l'annexe I du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (ci-après le «traité CECA»), mais couvrait aussi certains secteurs de l'industrie sidérurgique tels que ceux des tubes sans soudure et des grands tubes soudés.

(30) Selon la décision d'ouvrir la procédure, premièrement, cette interprétation correspondait à la définition du secteur de l'industrie sidérurgique établie dans le cadre des règles de l'Union européenne relatives aux aides d'État, à savoir celle figurant dans l'annexe B de l'encadrement multisectoriel ([5]). Deuxièmement, elle découlait du champ d'application du PNR, dont la moitié des bénéficiaires étaient des fabricants de tubes. De fait, Huta Jedność, la société qui a précédé WRJ et WRJ-Serwis, a pris part au processus décrit dans le programme de restructuration et a été à plusieurs reprises directement mentionnée dans le projet PNR, mais elle n'a finalement pas été considérée comme un bénéficiaire potentiel car, à l'époque, à la suite de sa faillite en 2002, il était prévu de la liquider.

(31) En conséquence, la Commission a considéré que l'interdiction d'octroyer une aide non couverte par le PNR et le protocole n° 8 s'appliquait à Huta Jedność ainsi qu'à WRJ et WRJ-Serwis.

3.2. **Existence d'une aide d'État**

(32) En ce qui concerne les investissements réalisés par TFS dans WRJ et les garanties que TFS a accordées, la Commission doutait fortement que le critère de l'investisseur privé ait été respecté. Au moment de l'octroi de ces aides, WRJ connaissait de graves difficultés et n'aurait pas été en mesure de lever des fonds sur le marché des capitaux. En outre, la Commission doutait qu'il soit possible d'obtenir un rendement suffisant sur ces investissements. Elle estimait également qu'il serait difficile de les justifier par le fait que TFS avait l'intention de privatiser WRJ par la suite.

(33) En ce qui concerne la garantie accordée à WRJ par le Trésor public, la Commission estimait qu'il n'était pas certain qu'au moment de l'octroi de la garantie, en 1997, WRJ connaissait des difficultés. En revanche, s'agissant du relèvement de la garantie en 2003, il était possible de considérer que WRJ était en difficulté; de ce fait, la Commission doutait que ce relèvement respecte le critère de l'investisseur privé.

(34) En ce qui concerne les investissements réalisés par TFS dans WRJ-Serwis, la Commission s'interrogeait sur le respect du critère de l'investisseur privé. Elle faisait remarquer qu'en 2003, la société était en difficulté et qu'il était donc peu probable que le rendement de ces investissements puisse être satisfaisant.

3.3. **Compatibilité de l'aide avec le marché commun**

(35) La Commission n'était pas parvenue à dégager le moindre élément permettant de considérer une éventuelle aide d'État comme compatible avec le marché commun, étant donné que les investissements ou aides à la restructuration en faveur de l'industrie sidérurgique entre 1997 et 2006 étaient interdits par le protocole n° 8 et, de ce fait, par les règles de l'Union européenne relatives aux aides d'État.

([5]) Voir l'annexe B de l'encadrement multisectoriel (JO C 70 du 19.3.2002, p. 8), applicable à compter du 24 juillet 2002 (considérant 39), remplacée par l'annexe I des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13).

4. **OBSERVATIONS DE LA POLOGNE CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE**

(36) Par lettres des 21 janvier et 1er février 2008, la Pologne a présenté ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure. Globalement, elle ne partage pas l'avis de la Commission en ce qui concerne l'interprétation du protocole n° 8 et elle maintient que les mesures considérées ne constituent pas une aide d'État.

4.1. **Droit applicable et compétences de la Commission**

(37) La Pologne estime que le protocole n° 8, qui constitue une dérogation au principe de non-intervention à l'égard des aides d'État accordées avant l'adhésion, ne devrait pas faire l'objet d'une interprétation généralisatrice.

(38) Premièrement, elle indique que l'annexe I du protocole n° 2 de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part ([6]) (ci-après le «protocole n° 2 de l'accord européen»), ne couvrait pas les fabricants de tubes ni leurs produits et que, de ce fait, elle ne leur était pas applicable.

(39) Deuxièmement, l'interdiction d'accorder une aide d'État aux fabricants de tubes dans les États membres a été instaurée le 24 juillet 2002, date de l'entrée en vigueur de l'annexe B de l'encadrement multisectoriel, qui définit la notion d'«industrie sidérurgique». Conformément à cette définition, le segment des tubes sans soudure et des grands tubes soudés relève de l'industrie sidérurgique. En conséquence, le PNR confirmé par la Commission en 2003 et le protocole n° 8 couvraient également les fabricants de tubes. Auparavant, lorsque le traité CECA était applicable, le segment des tubes n'était pas pris en compte.

(40) La Pologne affirme que le protocole n° 8 doit être interprété en ce sens qu'avant le 24 juillet 2002, le soutien apporté aux fabricants de tubes n'était pas soumis au contrôle de la Commission, de même qu'aucune autre aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité d'adhésion. Après cette date, les fabricants de tubes étaient soumis à l'interdiction en question.

(41) En ce qui concerne les bénéficiaires, la Pologne indique qu'il y a lieu de considérer que WRJ-Serwis ne fabrique des produits en acier que depuis 2004, année pendant laquelle la société a commencé à exploiter les équipements de l'atelier de tréfilage, et qu'avant cette date, aucune intervention publique ne saurait être considérée comme une aide d'État en faveur de l'industrie sidérurgique.

(42) Par ailleurs, la Pologne souligne que le projet WRJ ne constitue pas la poursuite du projet antérieur de Huta Jedność.

([6]) JO L 348 du 31.12.1993, p. 2.

4.2. **Existence d'une aide d'État**

(43) En outre, la Pologne affirme que même si TFS est contrôlée par le Trésor public, elle agit selon une logique de marché, à la recherche de bénéfices. Les mesures qu'elle a prises en rapport avec WRJ et WRJ-Serwis ne résultaient d'aucun contrôle particulier ni d'aucune surveillance exercée par l'État. À cet égard, le Trésor public n'exerce pas nécessairement de contrôle au sens de l'arrêt Stardust Marine ([7]).

(44) En ce qui concerne l'augmentation de capital de WRJ et les garanties accordées par TFS, la Pologne estime que TFS n'a pas consacré des ressources financières importantes au projet WRJ. D'un point de vue économique, la conversion de créances en une participation dans WRJ était plus judicieuse qu'un recouvrement immédiat des créances en question. En outre, à l'époque où TFS a investi dans WRJ, elle était en possession de plans d'exploitation attestant la rentabilité du projet WRJ. De même, un consortium bancaire était alors prêt à assurer la poursuite du financement de WRJ. TFS a donc agi comme un investisseur privé.

(45) La Pologne considère que le relèvement de la garantie de l'État en faveur de WRJ respectait le critère de l'investisseur privé, étant donné que la couverture d'un montant important était assurée et que WRJ a versé au Trésor public une redevance pour le relèvement de la garantie conforme au taux du marché. En outre, cette garantie était subordonnée à un refinancement du projet WRJ par les banques, qui n'a pas eu lieu. En conséquence, le relèvement de la garantie n'a jamais été effectif et la Pologne estime que WRJ n'en a pas tiré avantage.

(46) Il y a lieu de considérer que l'intervention financière dans WRJ-Serwis remplissait le critère de l'investisseur privé. Premièrement, des actionnaires privés autres que TFS y ont participé. Deuxièmement, WRJ-Serwis n'était pas en difficulté et TFS a pris sa décision en pensant aux profits que WRJ-Serwis était susceptible de réaliser à l'avenir. En outre, TFS a réussi à prendre le contrôle de WRJ-Serwis et du terrain sur lequel le projet WRJ était bâti.

(47) En ce qui concerne la consolidation des sociétés WRJ et WRJ-Serwis, la Pologne affirme que c'était la seule possibilité de parvenir rapidement à la reprise et à l'achèvement du projet WRJ par un investisseur privé, tout en garantissant une récupération maximale du capital investi jusque-là par l'État.

5. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS**

(48) La Commission a reçu des observations d'un seul tiers, fermement opposé aux subventions accordées par la Pologne. La personne en question rappelle que les tubes n'ont jamais fait partie des produits couverts par le traité CECA et que l'industrie des tubes a dû se restructurer à ses propres frais, sans aide de l'État. L'acceptation d'une aide en l'espèce porterait préjudice au secteur européen de la fabrication de tubes. L'intéressé affirme aussi que l'acceptation d'une aide risque de compromettre ses tentatives de démontrer que certains des pays importateurs de tubes importent dans l'Union européenne des produits qui font l'objet d'un dumping ou de subventions. En outre, il fait valoir qu'en 2007, le secteur européen des tubes en acier sans soudure se trouvait dans une situation économique particulière, caractérisée, d'une part, par l'existence de capacités de production excédentaires et la nécessité d'exporter des volumes importants et, d'autre part, par une augmentation des importations en provenance de Chine.

6. **COMMENTAIRES DE LA POLOGNE SUR LES OBSERVATIONS DU TIERS INTÉRESSÉ**

(49) Les observations du tiers intéressé ont été transmises à la Pologne, qui les a commentées le 16 février 2009. La Pologne soutient l'idée que des règles transparentes sont nécessaires pour garantir une concurrence loyale sur le marché des tubes.

(50) La Pologne partage la position du tiers intéressé, selon laquelle les tubes n'ont jamais été couverts par le traité CECA, et elle répète que ce n'est qu'avec l'encadrement multisectoriel, entré en vigueur le 24 juillet 2002, que les fabricants de tubes se sont trouvés inclus dans le «secteur sidérurgique». En conséquence, l'interdiction pour l'État de venir en aide au secteur des tubes ne s'applique que depuis le 24 juillet 2002, lorsque la définition «élargie» du secteur sidérurgique est entrée en vigueur.

(51) Par ailleurs, la Pologne réaffirme que WRJ n'a jamais exercé d'activité de production et que WRJ-Serwis a cessé de produire en 2008. La Pologne souligne qu'elle n'a jamais accordé d'aide d'État à WRJ.

7. **APPRÉCIATION DE LA MESURE**

7.1. **Droit applicable et compétences de la Commission**

(52) Les mesures considérées ont été accordées avant l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, c'est-à-dire avant le 1er mai 2004. En principe, les articles 107 et 108 ne s'appliquent pas aux aides accordées avant l'adhésion qui n'étaient plus applicables après l'adhésion ([8]). Par dérogation à ce principe général, et donc à titre exceptionnel, la Commission est compétente pour examiner une aide d'État accordée par la Pologne en liaison avec la restructuration de son industrie sidérurgique nationale avant l'adhésion à l'Union européenne, en vertu du protocole nº 8 du traité d'adhésion.

([7]) Arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, *Stardust Marine* (Recueil 2002, p. I-4397).

([8]) Au point 90 de l'arrêt du 1er juillet 2009 rendu dans les affaires jointes T-273/06 et T-297/06, *ISD Polska et autres/Commission*, le Tribunal de première instance a indiqué qu'«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 considérant 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) et les considérants 202 et suivants de la décision 2010/3/CE de la Commission du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 19/05 (ex N 203/05) accordée par la Pologne en faveur du chantier naval de Szczecin (JO L 5 du 8.1.2010, p. 1).

7.1.1. *Protocole nº 8 en tant que* lex specialis

(53) Le protocole nº 8 contient une disposition autorisant la Pologne à achever la restructuration de son industrie sidérurgique entamée avant l'adhésion. Cette restructuration a été entreprise avant l'adhésion sur la base du protocole nº 2 de l'accord européen et s'est poursuivie en vertu d'une décision du Conseil d'association UE-Pologne (ci-après la «décision du Conseil d'association») ([9]).

(54) Le protocole nº 2 de l'accord européen accordait à la Pologne un délai de grâce de cinq ans, entre 1992 et fin 1996, pendant lequel le pays était autorisé à recourir aux aides publiques pour restructurer son industrie des produits «acier CECA».

(55) Ce délai de grâce a été prorogé de huit années supplémentaires à dater du 1er janvier 1997 ou jusqu'à la date d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, par décision du Conseil d'association. Pendant cette période, la Pologne était exceptionnellement autorisée, en ce qui concerne les produits «acier», à octroyer une aide publique à la restructuration conformément aux modalités prévues par le protocole nº 2 (dont l'application avait été prorogée par décision du Conseil d'association) et sur la base d'un PNR, présenté par la Pologne à la Commission en avril 2003. En juillet 2003, après examen du PNR par la Commission, la demande de la Pologne a été approuvée par les États membres ([10]).

(56) Conformément au protocole nº 8, la Commission est habilitée à contrôler, après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, les aides d'État accordées par ce pays à son industrie sidérurgique sur la base du protocole nº 2 de l'accord européen (puis de la décision du Conseil d'association) et du PNR. Par ailleurs, le protocole nº 8 indique que la Commission a le droit d'exiger le remboursement de toute aide accordée en violation du protocole nº 2 de l'accord européen ou du PNR. En conséquence, le protocole nº 8 a un caractère de *lex specialis*, en ce sens qu'il permet, à titre exceptionnel et par dérogation aux principes généraux, le suivi et l'examen avec effet rétroactif des aides d'État accordées par la Pologne à son industrie sidérurgique nationale avant l'adhésion. C'est ce que le Tribunal a confirmé lorsqu'il a indiqué que le protocole nº 8 représentait une *lex specialis* par rapport aux articles 107 et 108 du TFUE qui élargissait le contrôle des aides d'État effectué par la Commission en vertu du TFUE aux aides octroyées en faveur de la réorganisation de l'industrie sidérurgique polonaise pendant la période allant de 1997 à 2003 ([11]).

7.1.2. *Compétences de la Commission en matière de contrôle avec effet rétroactif sur la base du protocole nº 8*

(57) Dans le contexte de la présente procédure, la Commission doit apprécier si ses compétences en ce qui concerne le contrôle à titre exceptionnel avec effet rétroactif visé aux considérants 53 à 56 ci-dessus couvrent aussi les mesures prises par la Pologne en faveur des fabricants de tubes avant l'adhésion à l'Union européenne. À cet effet, il y a lieu d'interpréter les bases juridiques applicables en l'espèce, c'est-à-dire le protocole nº 8, en liaison avec le protocole nº 2 de l'accord européen et la décision du Conseil d'association, en vue de déterminer si ces dispositions couvrent les mesures prises en faveur des fabricants de tubes polonais avant l'adhésion à l'Union européenne.

(58) Selon un principe juridique bien établi, des dispositions ayant un caractère de *lex specialis*, qui constituent une dérogation aux dispositions générales, doivent être interprétées strictement. Une interprétation stricte des bases juridiques susmentionnées (voir les considérants 59 à 65 ci-dessus) amène à conclure que les compétences de la Commission en matière de contrôle avec effet rétroactif sont limitées aux mesures prises avant l'adhésion en faveur de fabricants de produits CECA; en d'autres termes, les mesures prises en faveur de fabricants de tubes ne sont pas concernées.

7.1.3. *Interprétation des bases juridiques*

(59) Les compétences de la Commission en matière de suivi et de contrôle avec effet rétroactif des aides accordées à l'industrie sidérurgique polonaise avant l'adhésion sont décrites aux points 12 et 18 du protocole nº 8. En vertu du point 12, la Commission et le Conseil sont habilités à surveiller la mise en œuvre du PNR avant et après l'adhésion, jusqu'en 2006. En vertu du point 18, la Commission est habilitée à exiger le remboursement de toute aide d'État accordée en violation des conditions prévues dans le protocole nº 8.

(60) Le point 1 du protocole nº 8 dispose que les aides d'État accordées par la Pologne pour la restructuration «de secteurs spécifiques de l'industrie sidérurgique polonaise» sont reconnues comme compatibles avec le marché commun, à condition: «que la période prévue à l'article 8, paragraphe 4, du protocole nº 2 relatif aux produits CECA de l'accord européen […] ait été prorogée jusqu'à la date d'adhésion»; que les modalités fixées dans le PNR soient respectées; que les conditions prévues dans le protocole nº 8 soient remplies et «qu'aucune aide d'État pour la restructuration ne soit à payer à l'industrie sidérurgique polonaise après la date d'adhésion».

(61) Le point 2 du protocole nº 8 exige ensuite que la restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise, telle que décrite dans les plans d'entreprises individuels des entreprises énumérées dans l'annexe 1, soit achevée au plus tard le 31 décembre 2006. Le point 3 du protocole nº 8 dispose que seules les entreprises énumérées à l'annexe 1 du protocole peuvent bénéficier d'aides d'État dans le cadre du programme de restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise.

([9]) Décision nº 3/2002 du Conseil d'association UE-Pologne du 23 octobre 2002 prorogeant la période prévue à l'article 8, paragraphe 4, du protocole 2 relatif aux produits CECA de l'accord européen (JO L 186 du 25.7.2003, p. 38).

([10]) Décision 2003/588/CE du Conseil du 21 juillet 2003 relative au respect des conditions fixées à l'article 3 de la décision nº 3/2002 du Conseil d'association UE-Pologne du 23 octobre 2002 prorogeant la période prévue à l'article 8, paragraphe 4, du protocole nº 2 relatif aux produits CECA de l'accord européen (JO L 199 du 7.8.2003, p. 17).

([11]) Ordonnance du 1er juillet 2009 dans l'affaire T-288/06, *Huta Częstochowa*, point 44.

(62) Le point 1 du protocole n° 8 renvoie explicitement à l'article 8, paragraphe 4, du protocole n° 2 de l'accord européen (disposition dont l'application a été prorogée par décision du Conseil d'association). Le protocole n° 2 de l'accord européen s'appliquait uniquement aux «produits acier CECA» (article 8, paragraphe 4, du protocole n° 2) dont la liste figurait 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 (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».

(63) Le traité CECA a expiré le 23 juillet 2002. Depuis cette date, les aides d'État au secteur sidérurgique relèvent du cadre juridique général de l'Union européenne. Simultanément, il a été convenu que la définition du secteur sidérurgique européen serait étendue aux fabricants de tubes. Cette nouvelle définition figure à l'article 27 et à l'annexe B de l'encadrement multisectoriel, aux termes desquels le secteur sidérurgique de l'Union européenne couvre les «tubes, tuyaux et profilés creux, sans soudure», ainsi que les «tubes et tuyaux soudés […] en fer ou en acier». Cette définition élargie du secteur sidérurgique a été reprise par la à la suite de l'annexe I des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ([12]) et à l'article 2, point 29), du règlement général d'exemption par catégorie ([13]).

(64) Malgré cela, ni le protocole n° 2 de l'accord européen, ni la décision du Conseil d'association n'ont été clairement modifiés en conséquence, afin de tenir compte de la nouvelle définition du secteur sidérurgique de l'Union européenne, élargie aux fabricants de tubes. Le protocole n° 2 de l'accord européen expirait le 31 décembre 1996. Par décision du Conseil d'association, sa validité a été prorogée de huit années supplémentaires à dater du 1er janvier 1997 ou jusqu'à la date d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne (la date la plus proche étant retenue). L'article 1er de la décision du Conseil d'association porte sur les «produits acier» en général, son champ d'application étant également clairement lié à l'article 8, paragraphe 4, du protocole n° 2 de l'accord européen, qui concerne exclusivement les produits «acier CECA». En particulier, la prorogation de la validité du protocole n° 2 de l'accord européen est subordonnée à la présentation par la Pologne à la Commission d'un PNR et de plans d'entreprise des bénéficiaires qui, selon les termes de l'article 2 de la décision du Conseil d'association, «satisfont aux exigences énumérées à l'article 8, paragraphe 4, du protocole n° 2 et qui ont été évalués et acceptés par son autorité nationale chargée de la surveillance des aides publiques (Office de la concurrence et de la protection des consommateurs)».

(65) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le point 18 du protocole n° 8, interprété à la lumière des points 1 à 3 dudit protocole, ainsi que du protocole n° 2 de l'accord européen et de la décision du Conseil d'association ne confère pas à la Commission la compétence nécessaire pour contrôler les aides d'État accordées aux fabricants de tubes polonais avant l'adhésion.

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

(66) Indépendamment de l'interprétation juridique du champ d'application des bases juridiques concernées (le protocole n° 8, le protocole n° 2 de l'accord européen et la décision du Conseil d'association, voir les considérants 59 à 65 ci-dessus), la Commission a aussi examiné si les règles d'application des dispositions relatives aux aides d'État visées dans l'accord européen et dans le protocole n° 2, adoptées en 2001 par le Conseil d'association UE-Pologne (ci-après les «règles d'application») ([14]), étaient pertinentes pour définir le champ de compétence de la Commission en matière de contrôle avec effet rétroactif des mesures adoptées avant l'adhésion en faveur des fabricants de tubes polonais.

(67) D'une manière générale, les règles d'application contiennent des dispositions de procédure, qu'il y a lieu de distinguer des dispositions de fond relatives aux aides d'État exposées dans l'accord européen et dans son protocole n° 2. Il convient cependant de noter que les règles d'application contiennent aussi des dispositions particulières relatives aux critères d'appréciation de la compatibilité des aides avec l'accord européen et son protocole n° 2, respectivement.

(68) La première phrase de l'article 2, paragraphe 1, des règles d'application dispose ce qui suit: «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 décision éventuelle prise par le Conseil d'association, conformément à l'article 4, paragraphe 3». Cette disposition établit comme principe général que 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 tiennent compte de l'évolution constante de la réglementation de l'Union européenne et de la jurisprudence.

([12]) JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.
([13]) JO L 214 du 9.8.2008, p. 3.

([14]) Décision n° 3/2001 du Conseil d'association UE-Pologne du 23 mai 2001 portant adoption des règles d'application des dispositions relatives aux aides d'État visées à l'article 63, paragraphe 1, point iii), et paragraphe 2, conformément à l'article 63, paragraphe 3, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part, et à l'article 8, paragraphe 1, point iii), et paragraphe 2, du protocole n° 2 relatif aux produits CECA dudit accord (JO L 215 du 9.8.2001, p. 39).

(69) La deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 1, des règles d'application 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 ressort clairement de cette formulation que, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une aide générale, visée par l'article 2, paragraphe 1, première phrase (voir le considérant 68 ci-dessus), dans le cas d'une aide relevant du protocole n° 2 de l'accord européen, l'évolution des critères de compatibilité est liée 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.

(70) L'article 2, paragraphes 2 et 3, des règles d'application établit le mécanisme régissant les modifications apportées aux critères de compatibilité de l'Union européenne, qui doivent être prises en compte par la Pologne. En particulier, la Pologne est informée de toutes les modifications des critères de compatibilité communautaires qui n'ont pas été publiées, et «lorsque la République de Pologne 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 République de Pologne, 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».

(71) Même si, dans le délai de trois mois imparti, la Pologne n'a pas soulevé d'objections à l'encontre de la modification de la définition communautaire du secteur sidérurgique, qui a été élargie aux fabricants de tubes en 2002, ces modifications de la réglementation communautaire n'auraient pas pu s'appliquer à des mesures ne relevant pas du champ d'application de l'accord européen, c'est-à-dire non couvertes par le traité CECA. Par ailleurs, le protocole n° 8 a un caractère de *lex specialis* et, de ce fait, pour fixer son champ d'application, la Commission ne saurait se fonder sur l'extension de la définition du secteur sidérurgique de l'Union européenne après l'expiration du traité CECA. Il convient donc de considérer qu'il faut distinguer clairement entre, d'une part, la nature «évolutive» du droit applicable aux aides d'État accordées au secteur sidérurgique polonais en vertu de l'accord européen avant l'adhésion à l'Union européenne et, d'autre part, la nécessité d'interpréter strictement le champ des compétences de la Commission en matière de contrôle avec effet rétroactif, qui découle du protocole n° 8, du protocole n° 2 de l'accord européen et de la décision du Conseil d'association.

8. **CONCLUSION**

(72) Compte tenu de ce qui précède, la Commission doit conclure qu'elle n'a pas compétence pour examiner les aides accordées aux fabricants de tubes polonais avant l'adhésion, notamment entre 1997 et 2003, sur la base du protocole n° 8. La présente procédure est close en raison du fait que la Commission n'est pas compétente pour apprécier les mesures considérées,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La procédure formelle d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, ouverte par lettre du 23 octobre 2007 adressée à la Pologne, est close, la Commission n'ayant pas compétence, en vertu des dispositions du protocole n° 8 joint au traité d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, pour examiner les mesures prises par la Pologne en 2001, 2002 et 2003 en faveur des entreprises WRJ et WRJ-Serwis.

Article 2

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 2010.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président