



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

13 novembre 2025*

« Manquement d’État – Aides d’État – Aide déclarée illégale et incompatible avec le marché intérieur – Article 108, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE – Opérations d’échange de terres forestières – Obligation de récupération – Obligation d’information – Inexécution »

Dans l’affaire C-632/23,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l’article 108, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE, introduit le 19 octobre 2023,

Commission européenne, représentée par M^{mes} C. Georgieva, A. Steiblyté et M. B. Stromsky, en qualité d’agents,

partie requérante,

contre

République de Bulgarie, représentée par M^{mes} T. Mitova et M. R. Stoyanov, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M^{me} O. Spineanu-Matei (rapporteuse), présidente de chambre, MM. S. Rodin et N. Fenger, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M^{me} R. Stefanova-Kamisheva, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 8 janvier 2025,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 27 mars 2025,

rend le présent

* Langue de procédure : le bulgare.

Arrêt

- 1 Par son recours, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la décision (UE) 2015/456 de la Commission, du 5 septembre 2014, concernant le régime d'aide n° SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) et SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) mis à exécution par la République de Bulgarie dans le cadre des échanges de terres forestières, la République de Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 à 6 de cette décision ainsi qu'en vertu du traité FUE.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement (UE) n° 1407/2013

- 2 Le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 [TFUE] aux aides de minimis (JO 2013, L 352, p. 1), dispose, à son article 7, paragraphe 3 :

« Toute aide de minimis individuelle octroyée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 30 juin 2014 et satisfaisant aux conditions du règlement (CE) n° 1998/2006 [de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides de minimis (JO 2006, L 379, p. 5)] est considérée comme ne remplissant pas toutes les conditions de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] et est donc exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, [TFUE]. »

Le règlement (UE) 2015/1589

- 3 Le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), a codifié et abrogé le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1).

- 4 Aux termes du considérant 25 du règlement 2015/1589 :

« En cas d'aide illégale incompatible avec le marché intérieur, une concurrence effective devrait être rétablie. À cette fin, il importe que l'aide, intérêts compris, soit récupérée sans délai. Il convient que cette récupération se déroule conformément aux procédures du droit national. L'application de ces procédures ne devrait pas faire obstacle au rétablissement d'une concurrence effective en empêchant l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission [européenne]. Afin d'atteindre cet objectif, les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'effet utile de la décision de la Commission. »

- 5 L'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589 énonce :

« Sans préjudice d'une ordonnance de la Cour [...] prise en application de l'article [278 TFUE], la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective

de la décision de la Commission. À cette fin, et en cas de procédure devant les tribunaux nationaux, les États membres concernés prennent toutes les mesures prévues par leurs systèmes juridiques respectifs, y compris les mesures provisoires, sans préjudice du droit de l'Union. »

- 6 L'article 35 du règlement 2015/1589 dispose :

« Le règlement (CE) n° 659/1999 est abrogé.

Les références faites au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe II. »

Le droit bulgare

La loi relative aux propriétés de l'État

- 7 L'article 32, paragraphe 2, du Zakon za darzhavnata sobstvenost (loi relative aux propriétés de l'État, DV n° 44, du 21 mai 1996), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi relative aux propriétés de l'État »), est libellé comme suit :

« La compensation en espèces équivalente visée au paragraphe 1 est déterminée en fonction de la destination des terrains avant l'entrée en vigueur du plan détaillé d'aménagement du territoire, ou avant l'approbation d'un plan détaillé d'aménagement du territoire qui prévoit la construction d'un ouvrage national et pour lequel il existe une ordonnance qui est en vigueur permettant l'exécution provisoire, sur la base des prix de marché de terrains aux caractéristiques similaires situés à proximité de ceux faisant l'objet d'une expropriation. »

- 8 Le paragraphe 1a des dopalnitelni razporedbi na Zakon za darzhavnata sobstvenost (dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État) énonce :

« Aux fins de la présente loi :

[...]

(2) Le "prix du marché" est la moyenne des prix de toutes les transactions immobilières portant sur l'achat/la vente, l'échange, la création de droits réels ou le transfert de propriété contre une obligation de construction, la constitution d'hypothèque (à titre de garantie pour l'achat/la vente d'un bien immobilier), les ventes aux enchères par des huissiers publics et privés, des institutions de l'État et des municipalités, ainsi que sur d'autres transactions à titre onéreux, à l'exception de celles ayant pour objet des parts théoriques de biens immobiliers, dans lesquelles au moins une des parties est un commerçant, conclues dans les douze mois précédant la date de la demande d'évaluation et enregistrées au bureau d'enregistrement du lieu où est situé le bien immobilier. Si, dans les douze mois précédant la date de la demande d'évaluation, plus de 20 transactions ont été enregistrées au bureau d'enregistrement du lieu où est situé le bien immobilier, le prix du marché est déterminé en prenant en compte les 20 dernières transactions enregistrées. Le calcul de la moyenne est effectué sur la base d'au moins deux transactions pertinentes.

[...]

(4) “Les biens immobiliers situés à proximité de ceux faisant l’objet d’une expropriation” sont les biens immobiliers qui sont situés :

- a) dans le même district, au sein des grandes villes dotées d’une division en districts ;
- b) dans le même quartier, au sein des autres villes, centres habités ou localités ;
- c) sur le même territoire dans les zones agricoles et les zones forestières. »

La loi sur les forêts

- 9 Le paragraphe 3 des dispositions transitoires et finales du Zakon za gorite (loi sur les forêts, DV n° 19, du 8 mars 2011), en vigueur depuis l’année 2011, dispose :

« (1) Il ne peut être procédé à aucun changement d’affectation, aux termes de la présente loi, et il ne peut être réalisée aucune construction sur des terrains situés dans des zones forestières que des personnes physiques et morales ou des municipalités ont acquis auprès de l’État à la suite d’échanges effectués jusqu’à la date de promulgation de la loi au *Darzhaven vestnik* [(Journal officiel)].

(2) L’interdiction visée au paragraphe 1 s’applique également en cas de changement de propriétaire du bien immobilier, sauf dans les cas où la zone forestière concernée est acquise par l’État. »

Les antécédents du litige et la procédure précontentieuse

La décision 2015/456

- 10 En 1947, les terres forestières de la République de Bulgarie ont été nationalisées. Après l’an 2000, la République de Bulgarie a commencé à les restituer aux anciens propriétaires privés. Une modification de la loi sur les forêts, entrée en vigueur le 22 février 2002, a permis des échanges de terres forestières privatisées contre des terres forestières de cet État membre. Les prix des terres échangées étaient déterminés sur la base de critères fixés par la réglementation bulgare.
- 11 À la suite d’une plainte reçue en 2008, faisant état d’une aide d’État illégale liée à des échanges de terres forestières, la Commission a notifié, par lettre du 29 juin 2011, à la République de Bulgarie sa décision d’ouvrir la procédure formelle d’examen prévue à l’article 108, paragraphe 2, TFUE.
- 12 La période des opérations d’échange contestées prise en considération s’étend du 1^{er} janvier 2007 au 27 janvier 2009, une interdiction des échanges de terres forestières étant entrée en vigueur le 27 janvier 2009.
- 13 Dans sa décision 2015/456, la Commission a constaté que la République de Bulgarie avait octroyé une aide d’État illégale et incompatible avec le marché intérieur à des entreprises dans le cadre de l’échange de terres forestières domaniales contre des terres forestières privées au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 27 janvier 2009, recouvrant 132 opérations d’échange. À cet égard, elle a estimé que les opérations d’échange réalisées par la République de Bulgarie au cours de cette période constituaient une aide d’État au sens de l’article 107,

paragraphe 1, TFUE, lorsque l'autre partie à l'opération d'échange concernée était une entreprise au sens de cette disposition, que les prix administratifs utilisés pour cette opération ne reflétaient pas les prix du marché et que les conditions relatives à l'aide de minimis, fixées dans le règlement 1407/2013, n'étaient pas réunies. La Commission a considéré que, en revanche, la décision d'une autorité publique de modifier, à la suite d'une opération d'échange, l'affectation d'une parcelle déterminée, pour que les terres concernées deviennent alors des terrains constructibles, ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

14 Les articles 1 et 4 à 6 de la décision 2015/456 sont ainsi libellés :

« *Article premier*

L'aide d'État octroyée à des entreprises dans le cadre des opérations d'échange de terres forestières domaniales contre des terres forestières privées au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 27 janvier 2009, illégalement mise à exécution par la République de Bulgarie en violation de l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

1. La République de Bulgarie récupère auprès des bénéficiaires l'aide incompatible accordée dans le cadre des opérations d'échange visée à l'article 1^{er}.

2. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, l'aide incompatible peut être récupérée auprès des bénéficiaires par annulation des opérations d'échange dans les cas où les terres forestières domaniales et privées concernées par l'opération n'ont subi aucun changement matériel après la date de cette opération.

3. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération effective.

4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 [de la Commission, du 21 avril 2004, concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 2004, L 140, p. 1)] et au règlement (CE) n° 271/2008 [de la Commission, du 30 janvier 2008, modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 2008, L 82, p. 1)].

5. La République de Bulgarie annule tous les versements impayés de l'aide octroyée dans le contexte des opérations d'échange et visée à l'article 1^{er}, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 5

1. La récupération de l'aide accordée dans le cadre du régime, visé à l'article 1^{er}, est immédiate et effective.

2. La République de Bulgarie assure que la présente décision est entièrement exécutée dans les douze mois suivant la date de sa notification.

Article 6

1. Dans les quatre mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie communique les informations suivantes à la Commission :

- a) une liste de toutes les opérations d'échange en indiquant les informations suivantes :
 - les prix administratifs et du marché pour les parcelles forestières privées et domaniales qui ont été échangées, des informations sur les montants supplémentaires inclus dans chaque opération, ainsi que sur le montant de l'aide d'État qui en découle,
 - le nom de la partie privée, c'est-à-dire du bénéficiaire de l'opération d'échange participant à chaque opération et les raisons pour lesquelles il est considéré ou il n'est pas considéré que cette partie est une entreprise ;
- b) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée sur la base des prix du marché en vigueur au moment des opérations d'échange, indiqués dans l'avis 2014/032997 soumis par la Bulgarie ;
- c) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée par annulation de l'opération d'échange ;
- d) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée sur la base des montants fixés par un expert indépendant et des documents prouvant que cet expert indépendant a été nommé à la suite d'une sélection par appel d'offres et avec l'accord de la Commission.

2. Dans les huit mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie communique les informations suivantes à la Commission :

- a) la liste des bénéficiaires qui ont reçu une aide accordée au titre des opérations d'échange visées à l'article 1^{er} et le montant total de l'aide reçue par chacun d'eux à la suite de ces opérations ;
- b) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès de chaque bénéficiaire ;
- c) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision ;
- d) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

3. Dans les douze mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie transmet des documents prouvant que l'aide a été récupérée entièrement auprès des bénéficiaires concernés.

4 La République de Bulgarie informe régulièrement la Commission de l'état d'avancement des mesures nationales adoptées en application de la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1^{er} en transmettant des rapports tous les deux mois. Elle transmet immédiatement, à la demande de la Commission, des informations sur les mesures déjà prises et les mesures prévues pour se conformer à la présente décision. De même, elle transmet des informations détaillées sur les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires. »

- 15 Dans la décision 2015/456, la Commission a exposé, tout d'abord, aux considérants 173 et 174, la méthode devant être prise en compte par les autorités bulgares pour le calcul du montant de l'aide d'État à récupérer. Elle a observé, au considérant 175 de cette décision, que les autorités bulgares détenaient déjà des renseignements sur les prix administratifs utilisés dans les opérations d'échange, ainsi que les prix du marché de toutes les parcelles concernées par ces opérations au moment des échanges et que, par conséquent, ces autorités ne devraient pas rencontrer de grandes difficultés pour déterminer les montants à récupérer sur la base de la méthode décrite à ce considérant 173.
- 16 Au considérant 176 de la décision 2015/456, la Commission a précisé que, dans les cas où les autorités bulgares peuvent exprimer des préoccupations légitimes au sujet du fait que cette méthode ne pouvait pas être appliquée ou conduisait à un montant qui ne reflétait pas de manière adéquate le montant de la somme reçue par le bénéficiaire, les autorités bulgares pouvaient décider de procéder à une évaluation des prix du marché des parcelles échangées au moment de la conclusion de l'opération d'échange avec l'aide d'un expert indépendant, qui devait être qualifié pour effectuer de telles évaluations et sélectionné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres.
- 17 Ensuite, au considérant 177 de la décision 2015/456, la Commission a ajouté que, l'objectif de la récupération étant de rétablir la situation antérieure à l'opération d'échange et compte tenu du caractère exceptionnel des accords d'échange de terres forestières qui n'avaient pas été utilisées à des fins commerciales, la République de Bulgarie remplirait son obligation de récupération de l'aide d'État illégale en annulant les opérations d'échanges contestées dans les cas où les terres forestières domaniales et privées n'avaient pas subi de changements matériels après la date de l'opération d'échange.
- 18 Enfin, au considérant 180 de la décision 2015/456, la Commission a indiqué que les délais de récupération des montants de l'aide d'État auprès des bénéficiaires doivent, dans la mesure du possible, être conformes aux délais indiqués dans la communication [de la Commission intitulée « Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun » (JO 2007, C 272, p. 4)]. Dans tous les cas, les délais ne doivent pas être plus longs que les délais indiqués dans le tableau 5 de la décision 2015/456.

La procédure précontentieuse

- 19 Lors de leur première réunion avec la Commission, le 7 octobre 2014, les autorités bulgares ont fait part de leur décision de ne pas avoir recours à la possibilité d'annuler les opérations d'échange de terres forestières contestées.
- 20 Après que les autorités bulgares ont indiqué qu'elles procéderaient, avec l'aide d'un expert indépendant, à une évaluation du prix du marché des parcelles de terres forestières échangées au moment de la conclusion de l'opération d'échange, plusieurs procédures d'appel d'offres pour sélectionner cet expert ont été organisées de 2014 à 2017. Le 16 octobre 2017, Agrolesproekt EOOD a été proposé par les autorités bulgares pour approbation à la Commission. Celle-ci a, par le 26 octobre 2017, approuvé la sélection d'Agrolesproekt. Le 7 novembre 2017, les autorités bulgares et Agrolesproekt ont signé un contrat pour la fourniture d'un service de calcul du prix du marché des parcelles de terres forestières échangées.

- 21 Le 4 septembre 2018, les autorités bulgares ont présenté à la Commission leur rapport sur l'évaluation des prix du marché des parcelles de terres forestières échangées.
- 22 Au cours de l'année 2020, la Commission a constaté qu'Agrolesproekt était une entreprise publique et que les fonctions de gestion étaient exercées par l'autorité ayant octroyé l'aide d'État concernée, à savoir le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts, et a considéré qu'Agrolesproekt ne remplissait pas, dès lors, la condition d'indépendance requise.
- 23 Par lettre du 22 septembre 2020, la Commission a invité les autorités bulgares à réexaminer tous les rapports d'évaluation individuels établis par Agrolesproekt, afin de déterminer les prix du marché des parcelles de terres forestières échangées selon la méthode décrite dans la décision 2015/456 et à calculer sans délai les montants corrects de l'aide d'État à récupérer.
- 24 Par lettre du 2 novembre 2020, les autorités bulgares ont informé la Commission du dépôt de nombreux recours devant les tribunaux nationaux contre les ordres de récupération émis et de l'absence d'un mécanisme procédural ou législatif permettant de rouvrir ou de clôturer une procédure juridictionnelle en cours.
- 25 Par lettre du 11 mai 2021, les autorités bulgares ont défendu le choix d'Agrolesproekt en qualité d'expert.
- 26 Par lettre du 12 juillet 2022, les autorités bulgares ont indiqué que, sur un total de 102 affaires dans lesquelles l'octroi d'une aide d'État avait été identifié, 66 procédures juridictionnelles avaient été jusqu'alors engagées concernant la récupération de cette aide et que, dans dix affaires, le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême, Bulgarie) avait annulé les ordres de récupération contestés. Elles ont précisé avoir envoyé 21 ordres de récupération, dont 10 avaient fait l'objet d'un paiement et 5 avaient donné lieu à une annulation de l'opération d'échange.
- 27 Dans le cadre de l'un des recours mentionnés au point 24 du présent arrêt, la Cour a été saisie, à titre préjudiciel, par l'Administrativen sad – Varna (tribunal administratif de Varna, Bulgarie), de questions relatives à l'interprétation de la décision 2015/456, de l'article 107, paragraphe 1, TFUE en ce qui concerne la notion d'« entreprise » et de l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589, s'agissant des critères permettant de déterminer le montant d'une aide d'État perçue lors de l'acquisition de terrains, dans le cadre d'un échange, eu égard aux modalités de calcul du prix du marché des parcelles de terres forestières. La Cour s'est prononcée sur ces questions dans l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793).
- 28 C'est dans ces conditions que la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

- 29 À l'appui de son recours, la Commission invoque trois griefs. Le premier grief est tiré de l'absence de mise en œuvre de la décision 2015/456 dans le délai imparti. Le deuxième grief est tiré de l'existence d'un résultat très limité quant à la récupération de l'aide d'État concernée. Le troisième grief est tiré de l'absence de circonstances établissant l'impossibilité absolue d'exécuter la décision 2015/456.
- 30 La République de Bulgarie conclut au rejet du recours comme étant non fondé.

Observations liminaires

- 31 Il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'État membre destinataire d'une décision l'obligeant à récupérer des aides illégales déclarées incompatibles avec le marché intérieur est tenu, en vertu de l'article 288, quatrième alinéa, TFUE de prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution de cette décision. Il doit parvenir à un recouvrement effectif des sommes dues afin d'éliminer la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par ces aides [arrêts du 12 mai 2021, Commission/Grèce (Aides aux producteurs agricoles), C-11/20, EU:C:2021:380, point 33 et jurisprudence citée, ainsi que du 20 janvier 2022, Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, point 55 et jurisprudence citée].
- 32 En vertu de l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589, la récupération d'une aide déclarée illégale et incompatible avec le marché intérieur par une décision de la Commission doit, ainsi qu'il ressort également du considérant 25 de ce règlement, s'effectuer sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de cette décision, une telle condition reflétant les exigences du principe d'effectivité consacré par la jurisprudence de la Cour [arrêt du 15 septembre 2022, Fossil (Gibraltar), C-705/20, EU:C:2022:680, point 40]. À cette fin, les États membres concernés prennent toutes les mesures prévues par leurs systèmes juridiques respectifs, y compris les mesures provisoires, sans préjudice du droit de l'Union [arrêt du 12 mai 2021, Commission/Grèce (Aides aux producteurs agricoles), C-11/20, EU:C:2021:380, point 34].
- 33 Dès lors, une récupération tardive, postérieure aux délais impartis, ne saurait satisfaire aux exigences du traité FUE. À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que la date de référence pour l'application de l'article 108, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE est celle prévue dans la décision dont l'inexécution est contestée ou, le cas échéant, celle que la Commission a fixée par la suite [arrêts du 12 février 2015, Commission/France, C-37/14, EU:C:2015:90, points 55 et 56 ainsi que jurisprudence citée, et du 29 avril 2021, Commission/Espagne (TNT en Castille-La Manche), C-704/19, EU:C:2021:342, point 50].
- 34 Enfin, selon une jurisprudence constante, à l'exception des cas dans lesquels une décision de récupération a fait l'objet d'une annulation en vertu de l'article 263 TFUE, le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué par un État membre contre un recours en manquement introduit par la Commission sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, TFUE est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision dont il est destinataire [arrêts du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne, C-527/12, EU:C:2014:2193, point 48 et jurisprudence citée, ainsi que, en ce sens, du 12 mai 2021, Commission/Grèce (Aides aux producteurs agricoles), C-11/20, EU:C:2021:380, point 40 et jurisprudence citée].
- 35 Selon la jurisprudence, la condition relative à l'existence d'une impossibilité absolue n'est pas remplie lorsque l'État membre défendeur se borne à invoquer des difficultés juridiques, politiques ou pratiques auxquelles il s'est trouvé confronté pour mettre en œuvre la décision concernée, sans entreprendre une véritable démarche auprès des entreprises concernées afin de récupérer l'aide d'État concernée et sans proposer à la Commission des modalités alternatives de mise en œuvre de cette décision qui auraient permis de surmonter ces difficultés [arrêts du 14 décembre 2006, Commission/Espagne, C-485/03 à C-490/03, EU:C:2006:777, point 74 et jurisprudence citée, ainsi que du 12 mai 2021, Commission/Grèce (Aides aux producteurs agricoles), C-11/20, EU:C:2021:380, point 43 et jurisprudence citée].

- 36 En l'espèce, s'agissant de la date de référence visée par la jurisprudence rappelée au point 33 du présent arrêt, il y a lieu d'emblée de relever qu'il est constant que la date prévue pour l'exécution de la décision 2015/456 était le 5 septembre 2015 et que la République de Bulgarie n'a pas demandé à la Commission de fixer un délai additionnel aux fins de cette exécution. En outre, ainsi qu'il a été rappelé au point 1 du présent arrêt, la Commission elle-même a circonscrit, par ses conclusions, le recours à l'inexécution par la République de Bulgarie de ses obligations découlant des articles 4 à 6 de la décision 2015/456 dans les délais prescrits. Partant, la date de référence pour l'application de l'article 108, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE est, en l'espèce, le 5 septembre 2015.
- 37 Par conséquent, l'argumentation développée dans le cadre du deuxième grief, selon laquelle la Commission remet en cause, en substance, d'une part, l'indépendance d'Agrolesproekt, sélectionné en tant qu'expert indépendant le 7 novembre 2017, et, d'autre part, l'application de méthodes d'évaluation qui, selon cette institution, ne reflétait pas le prix réel du marché, n'est pas pertinente pour l'examen du présent recours.
- 38 Dans ces conditions, il convient d'examiner seulement les premier et troisième griefs à la lumière de la jurisprudence mentionnée aux points 31 à 35 du présent arrêt.

Sur le premier grief

Argumentation des parties

- 39 La Commission indique que, le 26 novembre 2014, une liste des opérations remplissant les conditions du règlement n° 1998/2006 a été établie par la République de Bulgarie. Elle ajoute que, de 2014 à 2017, cette dernière a organisé cinq procédures de sélection d'un expert chargé de déterminer le prix du marché des parcelles de terres forestières échangées et que, à l'expiration du délai imparti dans la décision 2015/456 pour l'exécution de celle-ci, à savoir le 5 septembre 2015, l'élaboration des spécifications techniques pour une troisième procédure d'appel d'offres visant à sélectionner un expert était toujours en cours.
- 40 La Commission soutient que, à la date du 5 septembre 2015, la République de Bulgarie n'avait pas exécuté la décision 2015/456, en l'absence de toute récupération de l'aide d'État concernée auprès de ses bénéficiaires et de respect des obligations relatives à la communication d'informations, prévues à l'article 6 de cette décision.
- 41 La République de Bulgarie conteste le bien-fondé du premier grief.
- 42 En premier lieu, la République de Bulgarie fait valoir que l'existence d'un nombre élevé de bénéficiaires de l'aide d'État en cause constitue une complexité juridique et factuelle pertinente à prendre en considération pour fixer un délai approprié et raisonnable pour l'exécution de la décision 2015/456. La récupération concernerait des aides d'État accordées dans le cadre de 132 opérations d'échange de terres forestières, correspondant à un total de 2 500 terrains, et dont le calcul obéirait à une multitude de facteurs individuels. En outre, le délai de 12 mois prévu pour la mise en œuvre de la décision 2015/456 inclurait la période pendant laquelle les bénéficiaires peuvent exercer leur droit de recours contre les ordres de recouvrement constatant une créance publique. La République de Bulgarie souligne le fait que 68 procédures juridictionnelles ont été engagées contre de tels ordres devant les juridictions nationales. L'exercice du droit à une protec-

tion juridictionnelle effective par ces bénéficiaires ne serait pas subordonné à la volonté du gouvernement bulgare. Partant, le délai de 12 mois fixé dans la décision 2015/456 pour son exécution ne serait pas raisonnable.

- 43 En second lieu, la République de Bulgarie soutient avoir pris de nombreuses mesures dans le délai imparti, en établissant le cahier des charges pour l'appel d'offres afin de désigner l'expert chargé d'évaluer le prix du marché des parcelles de terres forestières échangées. L'absence d'offre dans le cadre du premier appel d'offres organisé constituerait une circonstance échappant au contrôle du gouvernement bulgare. La procédure d'appel d'offres suivante, lancée en 2015, aurait été annulée à la demande de la Commission, à la suite d'une plainte déposée auprès de ses services, sans que cette institution tienne compte du fait que cette plainte mentionnait de simples estimations et non les prix de transactions effectives.
- 44 Par ailleurs, la République de Bulgarie indique avoir établi, dans les délais fixés au considérant 180 de la décision 2015/456, une liste de 132 opérations d'échange de terres forestières réalisées au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 27 janvier 2009, identifié les bénéficiaires auprès desquels l'aide d'État devait être récupérée et dressé une liste des bénéficiaires ayant reçu une aide de minimis. Elle prétend s'être efforcée d'assurer une mise en œuvre complète et effective de la décision 2015/456, en formulant l'exigence, pour les procédures d'appel d'offres organisées en 2016 et en 2017 aux fins de sélection d'un expert, que soient examinées l'ensemble de ces 132 opérations et déterminée la valeur de marché des parcelles de terres forestières échangées. Le gouvernement bulgare aurait sélectionné un expert indépendant, examiné lesdites opérations, dont 103 auraient justifié un recouvrement, et calculé le montant exact des aides dues. Au cours des années 2019 et 2020, le gouvernement bulgare aurait émis 98 ordres de recouvrement pour récupérer ces aides.
- 45 Dans son mémoire en réplique, la Commission fait valoir, en premier lieu, que, étant donné qu'aucun recours en annulation contre la décision 2015/456 n'a été formé en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, la République de Bulgarie devait mettre en œuvre cette décision dans le délai fixé dans cette dernière. Cet État membre aurait d'ailleurs contesté ce délai pour la première fois dans son mémoire en défense.
- 46 En deuxième lieu, l'exécution de la décision 2015/456, à savoir la récupération de l'aide d'État, constituerait une obligation de résultat et non de moyens. La seule organisation de procédures d'appel d'offres aux fins de sélection d'un expert ne suffirait pas pour considérer que cette décision a été exécutée. La Commission estime, en outre, qu'elle ne saurait être tenue pour responsable des irrégularités liées à l'organisation d'une procédure d'appel d'offres et à la sélection de l'expert.
- 47 En troisième lieu, le fait que 98 ordres de recouvrement ont été émis ne permettrait pas de considérer que l'aide d'État a été récupérée. En cas de procédure devant les juridictions nationales, les autorités bulgares, y compris ces juridictions, devraient prendre toutes les mesures nécessaires prévues par leur système juridique, dont les mesures provisoires, afin de garantir l'exécution immédiate et effective de la décision 2015/456. En effet, l'obligation d'assurer la pleine effectivité de cette décision et d'aboutir à une solution conforme à la finalité qu'elle poursuit supposerait de garantir que les bénéficiaires de cette aide ne disposent pas, même provisoirement, de celle-ci. Le fait que la procédure juridictionnelle nationale suspende automatiquement les effets de l'ordre de recouvrement attaqué et empêche la récupération effective de ladite aide constituerait en soi une violation du droit de l'Union et particulièrement du principe d'effectivité à l'occasion de la mise en œuvre de la décision 2015/456.

- 48 Dans son mémoire en duplique, la République de Bulgarie soutient, en premier lieu, qu'elle n'a pas été en mesure d'apprécier le caractère raisonnable du délai fixé dans la décision 2015/456 pour son exécution avant d'être confrontée aux difficultés générées par cette dernière. En outre, dès la phase préliminaire d'examen, les autorités bulgares auraient, conformément au principe de coopération loyale, informé la Commission de l'impossibilité de parvenir à une comparaison objective avec les niveaux de prix des transactions réalisées sur le marché immobilier.
- 49 En deuxième lieu, dans la décision 2015/456, la Commission n'aurait pas tenu compte des informations fournies par les autorités bulgares sur la valeur des biens immobiliers d'après les actes notariés concernés, afin de concevoir et de proposer à ces autorités un moyen d'obtenir le prix réel du marché, mentionné par cette institution dans cette décision.
- 50 En troisième lieu, la République de Bulgarie aurait pris des mesures concrètes visant à ce que les bénéficiaires de l'aide d'État ne disposent pas, même de manière temporaire, de celle-ci. Ainsi, conformément à un moratoire adopté en 2009, ceux-ci ne détiendraient que la nue-propriété des terres forestières reçues de l'État, sans pouvoir réaliser sur celles-ci de constructions, ce qui diminuerait la valeur de ces terres. Ces bénéficiaires subiraient eux-mêmes une perte et il n'y aurait pas, dès lors, une réelle distorsion de concurrence. La Commission ne serait ainsi nullement parvenue à démontrer que ce moratoire ne constituait pas une mesure efficace d'exécution de la décision 2015/456.

Appréciation de la Cour

- 51 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la date de référence pour l'application de l'article 108, paragraphe 2, deuxième alinéa, TFUE est, en l'espèce, le 5 septembre 2015.
- 52 Il convient de relever qu'il est constant que les autorités bulgares ont communiqué, le 17 octobre 2014, une liste d'opérations d'échange de terres forestières remplissant les conditions pour être considérées comme étant des « aides de minimis ». La République de Bulgarie soutient que la Commission a indiqué, le 22 octobre 2014, aux autorités bulgares que cette liste avait été correctement établie, ce que cette institution a confirmé lors de l'audience.
- 53 Par conséquent, il y a lieu de constater que la Commission a considéré que les opérations d'échange de terres forestières figurant sur ladite liste doivent être considérées comme des « aides de minimis » et ne doivent pas faire l'objet d'une récupération par les autorités bulgares dans le cadre de l'exécution de la décision 2015/456.
- 54 En premier lieu, s'agissant de l'obligation de récupération de l'aide d'État prévue aux articles 4 et 5 de la décision 2015/456, il y a lieu de constater que la République de Bulgarie n'a jamais contesté son obligation de récupérer cette aide et qu'elle a entrepris des démarches concrètes en vue de cette récupération.
- 55 Toutefois, d'une part, il ressort des écritures de la République de Bulgarie que les annulations de six opérations d'échanges de terres forestières ont eu lieu, au plus tôt, au cours de l'année 2020.
- 56 D'autre part, il importe de préciser que, par une question pour réponse écrite qui a été adressée aux autorités bulgares par la Cour, celles-ci ont été invitées à préciser les opérations d'échanges de terres forestières qui ont donné lieu à une récupération effective des aides d'État octroyées, autrement que par l'annulation de l'opération d'échange, et pour un montant sur lequel la

Commission a marqué son accord. En réponse à cette question, la République de Bulgarie a communiqué une liste de ces opérations dont il ressort que les dates auxquelles ont eu lieu ces récupérations sont toutes postérieures au 5 septembre 2015.

- 57 À cet égard, la République de Bulgarie ne soutient pas avoir, avant le 5 septembre 2015, effectivement récupéré des montants correspondant à l'aide d'État constatée dans la décision 2015/456.
- 58 Il s'ensuit que, s'agissant des opérations d'échange autres que celles figurant sur la liste mentionnée au point 53 du présent arrêt, force est de constater que, à la date du 5 septembre 2015, comme la Commission le soutient, la République de Bulgarie n'avait pas procédé, même partiellement, à la récupération effective de l'aide d'État conformément aux articles 4 et 5 de la décision 2015/456.
- 59 Les arguments avancés par la République de Bulgarie ne sauraient remettre en cause cette constatation.
- 60 Premièrement, dans la mesure où la République de Bulgarie fait valoir que le délai fixé dans la décision 2015/456 pour sa mise en œuvre ne présentait pas un caractère raisonnable, pour autant que cette argumentation revient à exciper, implicitement, de l'illégalité de cette décision dans le cadre du présent recours, ladite argumentation doit être rejetée.
- 61 En effet, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait invoquer l'illégalité d'une décision comme moyen de défense à l'encontre d'un recours en manquement fondé sur l'inexécution de cette décision, exception faite de l'hypothèse où celle-ci doit être considérée comme étant inexistante. C'est dans le cadre d'une procédure distincte, à savoir celle d'un recours en annulation visé à l'article 263 TFUE, que toute contestation de la légalité d'un tel acte du droit de l'Union doit s'effectuer [voir, notamment, arrêt du 12 février 2015, Commission/France, C-37/14, EU:C:2015:90, point 77 et jurisprudence citée, ainsi que, en ce sens, arrêt du 29 avril 2021, Commission/Espagne (TNT en Castille-La Manche), C-704/19, EU:C:2021:342, point 69 et jurisprudence citée]. Or, la République de Bulgarie n'a pas introduit de recours en annulation de la décision 2015/456 et son argumentation ne contient aucun élément de nature à mettre en cause l'existence même de cette décision.
- 62 Par ailleurs, comme il a été relevé au point 36 du présent arrêt, il est constant que la République de Bulgarie n'a pas sollicité la prolongation du délai prévu par la décision 2015/456 pour son exécution.
- 63 Pour autant que l'argumentation de la République de Bulgarie exposée au point 60 du présent arrêt doit être comprise comme tendant à invoquer une impossibilité d'exécuter la décision 2015/456 dans le délai imparti, cette argumentation est examinée dans le cadre du troisième grief.
- 64 Deuxièmement, dans la mesure où la République de Bulgarie soutient avoir pris de nombreuses mesures dans le délai imparti, à savoir, en substance, l'élaboration d'un cahier des charges pour l'appel d'offres aux fins de sélection d'un expert chargé d'évaluer le prix du marché des parcelles de terres forestières échangées et le lancement des procédures d'appel d'offres, le fait d'avoir exigé, pour les procédures d'appel d'offres organisées en 2016 et en 2017, que soient examinées 132 opérations d'échange et déterminée la valeur de marché des parcelles de terres forestières échangées, le fait d'avoir calculé le montant exact des aides reçues et d'avoir émis des ordres de recouvrement de ces aides, il convient de relever que, indépendamment de la date effective à

laquelle ces mesures ont été prises, aucune de celles-ci ne constitue une récupération effective des montants de l'aide d'État conformément aux articles 4 et 5 de la décision 2015/456 étant donné que cette décision implique une obligation de résultat (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2011, Commission/Pologne, C-331/09, EU:C:2011:250, points 56 et 57 ainsi que jurisprudence citée).

- 65 Troisièmement, l'argument de la République de Bulgarie selon lequel des mesures concrètes auraient été prises visant à ce que les bénéficiaires de l'aide d'État ne disposent pas, même de manière temporaire, de cette aide doit être écarté, car celles-ci ne sauraient être considérées comme étant des mesures d'exécution de la décision 2015/456.
- 66 En effet, la République de Bulgarie fait valoir que, à la suite de l'adoption de ces mesures, ces bénéficiaires ne détenaient plus que la « nue-propriété » des terres forestières reçues de l'État, sans pouvoir réaliser des constructions de quelque nature que ce soit sur ces terres, ce qui diminuerait la valeur desdites terres.
- 67 Toutefois, d'une part, ainsi qu'il ressort des écritures de la République de Bulgarie et des échanges lors de l'audience, ces mesures sont antérieures à l'adoption de la décision 2015/456, puisque, après la mise en œuvre en 2009, par les autorités bulgares, d'un moratoire sur le changement d'affectation des terres échangées, c'est par une loi adoptée en 2011 que ces autorités ont interdit la construction sur ces terres.
- 68 D'autre part, la décision d'approbation des autorités publiques d'un changement de l'affectation des terres reçues de l'État ayant été considérée comme ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE dans la décision 2015/456, aucune aide ne doit donc être récupérée à cet égard. En outre, le fait de ne pas pouvoir construire sur les terres reçues de l'État à la suite d'une opération d'échange de terres forestières ne permet pas d'en tirer la conclusion que n'existe plus l'avantage économique, qui, selon la décision 2015/456, est tiré d'un tel échange.
- 69 En second lieu, s'agissant de l'obligation prévue à l'article 6 de la décision 2015/456, en vertu duquel la République de Bulgarie était tenue de communiquer un certain nombre d'informations dans les quatre mois, huit mois et douze mois suivant la notification de cette décision, cet État membre soutient avoir, dans les délais fixés au considérant 180 de la décision 2015/456, établi une liste de 132 opérations d'échange de terres forestières réalisées au cours de la période allant de 2007 à 2009, identifié les bénéficiaires auprès desquels l'aide d'État devait être récupérée et élaboré une liste des bénéficiaires ayant reçu une aide de minimis.
- 70 Indépendamment des dates auxquelles ces mesures auraient été prises, force est de constater que leur adoption ne permet pas de considérer que la République de Bulgarie a communiqué les informations qu'elle devait transmettre à la Commission, conformément l'article 6 de la décision 2015/456.
- 71 En effet, lesdites mesures ne correspondent pas aux informations décrites à l'article 6, paragraphes 1 à 3, de la décision 2015/456. En outre, ainsi qu'il ressort des points 54 à 68 du présent arrêt, la République de Bulgarie n'ayant pas, dans le délai prévu par la décision 2015/456, procédé, même partiellement, à la récupération effective de l'aide d'État, il ne saurait être considéré que cet État membre a communiqué à la Commission, avant le 5 septembre 2015, l'ensemble des mesures et des informations mentionnées à l'article 6, paragraphe 4, de cette décision.
- 72 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le premier grief doit être accueilli.

Sur le troisième grief

Argumentation des parties

- 73 La Commission rappelle que les États membres doivent démontrer qu'ils ont essayé de bonne foi de récupérer l'aide d'État et de collaborer avec elle, en application de l'article 4, paragraphe 3, TUE, en vue de surmonter les difficultés éventuellement rencontrées. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce. La Commission indique que, selon les informations dont elle dispose, la décision 2015/456 n'était pas encore pleinement exécutée au jour du dépôt de sa requête.
- 74 En premier lieu, la Commission fait valoir, que 66 des 102 bénéficiaires de l'aide d'État ont contesté les ordres de recouvrement devant les juridictions nationales, ce qui aurait entraîné des retards supplémentaires dans l'exécution de la décision 2015/456 et, le cas échéant, de nouvelles procédures administratives et juridictionnelles.
- 75 D'une part, les autorités nationales compétentes et les juridictions nationales seraient tenues de garantir la pleine effectivité de la décision 2015/456 et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par cette décision, à savoir garantir que les bénéficiaires de l'aide d'État ne disposent pas, même provisoirement, des fonds correspondant à l'aide d'État. Les juridictions nationales ne pourraient pas, dès lors, appliquer une méthode de calcul du montant de cette aide ayant pour effet de neutraliser l'avantage économique identifié dans cette décision. En outre, la République de Bulgarie ne ferait pas état d'une suspension de l'exécution d'un ordre de recouvrement de l'aide d'État fondée sur des doutes quant à la validité de la décision 2015/456, que ces doutes émanent de cet État membre dans le cadre d'un recours en annulation déposé au titre de l'article 263 TFUE ou de juridictions nationales.
- 76 D'autre part, la Commission soutient que, dans la mesure où la République de Bulgarie estime que, en vertu du droit bulgare, il ne peut pas être porté atteinte aux procédures judiciaires en cours ou aux décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée, une juridiction nationale a l'obligation d'assurer le plein effet des normes du droit de l'Union en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale. Ainsi, l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions des juridictions nationales, qui neutralisent de facto la récupération de l'aide, ne serait pas une circonstance indiquant une impossibilité absolue d'exécuter une décision de la Commission.
- 77 En second lieu, la Commission souligne que, pour satisfaire à l'obligation de récupérer l'aide d'État concernée, l'État membre doit adopter de nouveaux actes juridiques ou écarter des dispositions de droit national l'empêchant d'exécuter la décision ordonnant la récupération d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur et de surmonter rapidement les difficultés rencontrées. Ainsi, les dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État, appliquées par les experts judiciaires, devraient être modifiées ou écartées afin de donner pleinement effet à la décision 2015/456, ce qui relèverait entièrement de la compétence de la République de Bulgarie.
- 78 La République de Bulgarie conteste le bien-fondé du troisième grief.
- 79 En premier lieu, la République de Bulgarie prétend que, en raison de l'existence d'un petit nombre de transactions entre particuliers, Agrolesproekt a été confrontée à une impossibilité objective de trouver des transactions analogues sur le marché pour établir des évaluations des prix du marché des terres forestières échangées qui soient en mesure de satisfaire aux prétentions, non étayées par la Commission, relatives à un « prix réel du marché ».

- 80 En deuxième lieu, la République de Bulgarie fait valoir que les juridictions nationales ont annulé des ordres de recouvrement en se fondant sur des rapports d'experts judiciaires établis conformément aux critères d'évaluation nationaux prévus au paragraphe 1a, points 2 et 4, des dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État. À cet égard, il ressortirait de l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793, point 60), que ce paragraphe 1a, points 2 et 4, est conforme à l'article 107, paragraphe 1, TFUE et à l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589. Par conséquent, les décisions prises par les juridictions bulgares seraient conformes au droit de l'Union.
- 81 En outre, le *Varhoven administrativen sad* (Cour administrative suprême, Bulgarie) aurait, dans ses arrêts rendus au jour du dépôt du mémoire en réponse de la République de Bulgarie, fermement rejeté la possibilité d'utiliser des terres ayant une affectation différente. Or, selon une jurisprudence constante, l'impossibilité absolue d'exécution pouvant être de nature juridique lorsqu'elle découle de décisions prises par des juridictions nationales, pourvu que ces décisions soient conformes au droit de l'Union, il s'ensuivrait que la République de Bulgarie a été, en l'occurrence, confrontée à une telle impossibilité.
- 82 En troisième lieu, la République de Bulgarie soutient avoir soumis à l'appréciation de la Commission, dans le délai imparti, les problèmes liés à la récupération de l'aide d'État et demandé des instructions de façon à obliger les juridictions nationales à se conformer à celles-ci. La Commission ne lui ayant pas donné ces instructions, manquant ainsi à son obligation de coopération loyale, les représentants en justice du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts auraient, dans le cadre des procédures de recours contre les ordres de recouvrement, demandé que soit adressée à la Cour une demande de décision préjudicielle, ce qui aurait donné lieu à l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793), lequel aurait donné aux autorités bulgares de nouvelles possibilités de prendre des mesures de suivi visant à surmonter les difficultés liées à l'exécution de la décision 2015/456.
- 83 En quatrième lieu, la République de Bulgarie rappelle que la Commission n'a indiqué ni dans la décision 2015/456 ni à un stade ultérieur de méthode spécifique pour évaluer les prix du marché des terres forestières échangées. En outre, s'agissant des allégations de la Commission relatives au manque de fiabilité des évaluations élaborées, cette institution n'indiquerait ni dans sa requête ni dans les annexes à celle-ci une valeur précise ou approximative chiffrée du « prix réel du marché ».
- 84 Dans son mémoire en réplique, la Commission souligne, en premier lieu, qu'il ne ressort pas de l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793), que les juridictions nationales calculent le montant de l'aide d'État d'une manière qui conduit à l'exécution de la décision 2015/456, ni que la méthode découlant de la loi sur les propriétés de l'État aboutit à un calcul correct du prix réel du marché. Elle relève que la Cour a constaté que la juridiction nationale doit tenir compte, d'une part, de la sous-évaluation des prix mentionnés dans les actes notariés et, d'autre part, du nombre insuffisant de ventes susceptibles d'être prises en compte par analogie pour permettre une comparaison fiable. Or, il ressortirait d'un arrêt du *Varhoven administrativen sad* (Cour administrative suprême) du 20 avril 2021 que ces deux facteurs n'ont pas été pris en compte lors de l'application de la méthode découlant de la loi sur les propriétés de l'État.
- 85 En outre, il serait évident que les décisions des juridictions nationales ne sont pas conformes au droit de l'Union, étant donné que les experts judiciaires, calculant les prix du marché des terres forestières échangées notamment sur la base des données figurant dans les actes notariés, auraient neutralisé la récupération de l'aide d'État dans 58 cas.

- 86 En deuxième lieu, la Commission conteste devoir trouver une solution à la prétendue impossibilité juridique de récupération d'une aide d'État illégale dans l'ordre interne. Elle souligne que la notion d'« impossibilité juridique absolue » est conçue de manière stricte, afin de ne pas porter atteinte à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union, et ne peut pas découler de l'existence d'un cadre juridique national faisant obstacle à la récupération effective. Elle estime, en outre, que les considérants 172 à 179 de la décision 2015/456 donnent à la République de Bulgarie plusieurs possibilités pour faire face à la complexité de la récupération de l'aide d'État.
- 87 En troisième lieu, la Commission précise que, au jour du dépôt du mémoire en réplique, la République de Bulgarie n'a fourni de données que pour les montants de l'aide d'État calculés dans le cadre des procédures juridictionnelles nationales en cours. En revanche, elle n'aurait pas connaissance des données définitives relatives au calcul des montants devant être récupérés.
- 88 Dans son mémoire en duplique, la République de Bulgarie soutient avoir procédé à une modification des dispositions de l'article 6 du Naredba za otsenka na pozemleni imoti v gorski teritorii (règlement relatif à l'évaluation des terrains situés dans des zones forestières, DV n° 63, du 16 août 2011), tel que modifié et complété (DV n° 34, du 3 mai 2016), afin d'exécuter la décision 2015/456. Les prix du marché des terres forestières échangées déterminés dans les expertises d'évaluation d'Agrolesproekt auraient été obtenus grâce à cette modification et en dépit de l'insuffisance du nombre de transactions analogues sur le marché.
- 89 Il existerait également une impossibilité objective de nature juridique découlant de l'application par les juridictions nationales du paragraphe 1a, points 2 et 4, des dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État, ce qui serait conforme à l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedelieto, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793). Les critères énoncés dans ces dispositions exigeraient que les experts examinent des transactions analogues sur le marché à partir des actes notariés concernant ces transactions, qui sont considérées comme des ventes effectives de biens présentant des caractéristiques similaires.

Appréciation de la Cour

- 90 Il convient de rappeler, en premier lieu, dans la mesure où la République de Bulgarie fait valoir que la Commission n'a pas indiqué dans la décision 2015/456 ou à un stade ultérieur ni une méthode spécifique pour évaluer les prix du marché des terres forestières échangées ni une valeur précise ou approximative chiffrée du « prix réel du marché », que, en réalité, la Commission a indiqué trois méthodes que la République de Bulgarie pouvait utiliser afin d'exécuter la décision 2015/456, exposées aux considérants 173 à 177 de celle-ci.
- 91 Une méthode, visée au considérant 177 de la décision 2015/456, prévoit l'annulation de l'opération d'échange de terres forestières. Les deux autres méthodes, exposées aux considérants 173 à 176 de cette décision, portent sur la détermination du montant de l'aide d'État devant être récupérée sur la base soit des prix du marché en vigueur au moment des opérations d'échange, indiqués dans l'avis 2014/032997 soumis par la République de Bulgarie, soit de la fixation de ce montant par un expert indépendant à la suite de l'évaluation du prix du marché de ces parcelles.

- 92 Dans ces conditions, la Commission, qui n'avait pas l'obligation de quantifier l'aide devant être récupérée, n'était pas, contrairement à ce que la République de Bulgarie soutient, tenue de définir, dans la décision 2015/456 ou à un stade ultérieur, ni des modalités plus spécifiques pour évaluer les prix du marché des terres forestières échangées ni une valeur précise ou approximative chiffrée du « prix réel du marché ».
- 93 En deuxième lieu, la République de Bulgarie invoquant l'impossibilité objective à laquelle Agrolesproekt a été confrontée, à savoir celle de trouver des transactions analogues sur le marché pour évaluer les prix du marché des terres échangées, il importe de souligner, d'une part, que la possibilité de recourir à une évaluation de ces prix à l'aide d'un expert, prévue au considérant 176 de la décision 2015/456, ne constituait pas la seule méthode d'évaluation possible du montant de l'aide d'État à récupérer, ainsi qu'il a été mentionné au point 91 du présent arrêt et, d'autre part, que, pour autant que l'évaluation opérée par cet expert était conforme à cette décision, cette évaluation ne devait pas être fondée sur l'autre méthode relevée à ce point. Ainsi, bien que la Commission ait approuvé la sélection de Agrolesproekt, le choix de recourir à une évaluation à l'aide d'un expert n'a pas été imposé par la décision 2015/456, mais résulte d'une décision des autorités bulgares.
- 94 À cet égard, il y a lieu d'observer que, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 64, 89 et 90 de ses conclusions, l'expert pouvait être une entreprise publique et, en l'état du droit de l'Union et de la pratique décisionnelle de la Commission, la République de Bulgarie n'avait pas de raison de communiquer à celle-ci l'information relative au fait qu'Agrolesproekt était une entreprise publique, contrôlée, notamment, par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts.
- 95 Par ailleurs, les difficultés ainsi invoquées par la République de Bulgarie, de trouver des transactions analogues sur le marché pour évaluer les prix du marché des terres échangées, sont d'ordre pratique et étaient connues de cet État membre, puisqu'il en avait fait part à la Commission lors de la procédure administrative, comme il en est fait état dans la décision 2015/456. Or, conformément à la jurisprudence rappelée au point 35 du présent arrêt, de telles difficultés ne permettent pas de considérer que la condition relative à l'existence d'une impossibilité absolue d'exécuter la décision 2015/456 est remplie en l'espèce.
- 96 En troisième lieu, dans la mesure où la République de Bulgarie invoque l'existence de recours devant les juridictions nationales contre les ordres de recouvrement émis, il convient de relever que cet État membre ne soutient pas que des mesures ont été prises, dans le cadre de ces procédures, afin que les bénéficiaires ne jouissent pas de l'aide concernée, même de manière provisoire. En outre, la République de Bulgarie ne fait pas valoir que la validité de la décision 2015/256 ait été remise en cause dans le cadre de tels recours.
- 97 Partant, conformément à la jurisprudence rappelée au point 35 du présent arrêt, ces difficultés juridiques ne permettent pas de considérer que, en l'espèce, la condition relative à l'existence d'une impossibilité absolue d'exécuter la décision 2015/456 est remplie.
- 98 En quatrième lieu, dans la mesure où la République de Bulgarie invoque l'impossibilité absolue de nature juridique d'exécuter la décision 2015/456 qui découle de décisions prises par des juridictions nationales conformes au droit de l'Union eu égard aux termes de l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793), cette argumentation doit être rejetée.

- 99 À cet égard, la Cour a estimé que l'article 107, paragraphe 1, TFUE et l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589 ne s'opposent pas, a priori, à des critères, tels que ceux prévus dans le paragraphe 1a, points 2 et 4, des dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État, permettant de déterminer le montant d'une aide d'État perçue lors de l'acquisition de terrains, dans le cadre d'un échange de terres forestières, qui se fondent sur les prix moyens des transactions immobilières enregistrées portant sur des terrains aux caractéristiques analogues à ceux faisant l'objet de l'évaluation et situés à proximité de ceux-ci, dans lesquelles au moins une des parties est un commerçant, conclues dans un délai de douze mois précédant l'évaluation (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite*, C-325/22, EU:C:2023:793, points 56 et 60).
- 100 La Cour a ajouté, toutefois, que l'application de tels critères doit être compatible avec la décision de la Commission portant sur la récupération de l'aide d'État et que ceux-ci doivent permettre de déterminer la valeur du marché de ces terres au moment de l'opération d'échange. À cet égard, comme la République de Bulgarie le relève au demeurant, la Cour a précisé qu'il appartenait notamment à la juridiction nationale, à l'origine de la demande de décision préjudicielle, de vérifier la réalité de la circonstance selon laquelle les prix des opérations immobilières seraient, en pratique, sous-évalués afin de réduire le montant des impôts et des frais de notaire ainsi que de celle, mentionnée par le gouvernement bulgare dans ses observations écrites, selon laquelle les ventes susceptibles d'être prises en compte par analogie seraient insuffisantes pour permettre une comparaison fiable (voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite*, C-325/22, EU:C:2023:793, points 56, 58 et 60).
- 101 Les difficultés invoquées par la République de Bulgarie découlant, en substance, de la nécessité d'appliquer le paragraphe 1a, points 2 et 4, des dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État, alors qu'il serait difficile de trouver des transactions analogues sur le marché pour établir des évaluations des prix du marché des terres échangées, sont des difficultés juridiques et pratiques. Or, d'une part, comme il a déjà été relevé, au point 93 du présent arrêt, ces difficultés découlent du choix fait par les autorités bulgares d'utiliser une méthode de calcul du montant de l'aide à récupérer fondée sur la détermination du prix du marché des terres concernées à l'aide d'un expert. D'autre part, dans la mesure où l'application du paragraphe 1a, points 2 et 4, des dispositions complémentaires de la loi relative aux propriétés de l'État aurait entravé l'exécution de la décision 2015/456, il appartenait aux autorités bulgares de prendre toute mesure nécessaire pour ne pas être confrontées à de telles difficultés d'exécution et assurer ainsi son plein effet à cette décision.
- 102 Comme la Cour l'a rappelé dans l'arrêt du 19 octobre 2023, *Ministar na zemedeliето, hranite i gorite* (C-325/22, EU:C:2023:793, point 55 et jurisprudence citée), si une méthode d'évaluation aboutit à un résultat s'écartant de la valeur du marché, le juge national est tenu de la laisser inappliquée en vertu de l'obligation qui incombe à tous les organes de l'État, en ce compris les juridictions nationales, d'écarter une règle du droit national contraire au droit de l'Union.
- 103 À cet égard, il importe de souligner qu'il revient à la Commission de démontrer, par des éléments de preuve concrets et précis, que le prix de marché établi par les autorités bulgares ne permet pas d'assurer une récupération de l'aide d'État dans le cadre de l'exécution de la décision 2015/456.
- 104 En cinquième lieu, dans la mesure où la République de Bulgarie fait valoir que le délai fixé dans la décision 2015/456 pour sa mise en œuvre ne présentait pas un caractère raisonnable et pour autant que cette argumentation doit être comprise comme tendant à invoquer une impossibilité d'exécuter la décision 2015/456 dans le délai imparti, ainsi qu'il a été indiqué au point 63 du

présent arrêt, ladite argumentation doit être rejetée. En effet, comme il a été relevé au point 36 du présent arrêt, la République de Bulgarie n'a pas demandé à la Commission de fixer un délai additionnel aux fins de cette exécution.

- 105 Il convient, dès lors, de constater que le retard concernant l'exécution de la décision 2015/456 n'est pas justifié et le troisième grief doit être accueilli.
- 106 Il découle des considérations qui précèdent que, les premier et troisième griefs devant être accueillis, il convient de constater que, en n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la décision 2015/456, la République de Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 à 6 de cette décision ainsi qu'en vertu du traité FUE.

Sur les dépens

- 107 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République de Bulgarie et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) déclare et arrête :

1) En n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la décision (UE) 2015/456 de la Commission, du 5 septembre 2014, concernant le régime d'aide n° SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) et SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) mis à exécution par la République de Bulgarie dans le cadre des échanges de terres forestières, la République de Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 à 6 de cette décision ainsi qu'en vertu du traité FUE.

2) La République de Bulgarie est condamnée aux dépens.

Signatures