

Affaire C-392/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

12 août 2020

Jurisdiction de renvoi :

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie (Pologne)

Date de la décision de renvoi :

30 juin 2020

Demanderesse dans la procédure d'apposition de la formule exécutoire :

Agence européenne des produits chimiques (ECHA)

Débitrice intentant un recours contre la décision du greffier :

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o.

[OMISSIS] [composition du siège] [adresse]

[OMISSIS] [détails relatifs aux parties à la procédure]

[Or. 2]

Demande de décision préjudicielle

Le Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie XVI Wydział Cywilny (tribunal d'arrondissement de Varsovie-Mokotowa, XV^e chambre civile, Pologne ; ci-après la « juridiction de renvoi »), en application de l'article 267 [OMISSIS] TFUE [OMISSIS], saisit la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

I. Questions :

1. [OMISSIS]

L'article 299 [TFUE] doit-il être interprété en ce sens qu'il doit s'appliquer exclusivement aux décisions du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, ou également aux décisions de l'Agence européenne des produits chimiques imposant un droit administratif supplémentaire ?

2. [OMISSIS]

La disposition figurant à l'article 299 [TFUE], selon laquelle la formule exécutoire est apposée sans aucun autre contrôle que la vérification de l'authenticité du titre, doit-elle être interprétée en ce sens qu'une juridiction nationale statuant en matière d'imposition de la formule exécutoire et appliquant les dispositions nationales de la procédure civile n'est pas habilitée à examiner si la créance constatée par un titre exécutoire est prescrite ?

II. La situation en fait et la procédure devant la juridiction nationale

3. Le 2 octobre 2012, le directeur exécutif de l'Agence européenne des produits chimiques (ci-après l'ECHA) [ayant son siège à Helsinki] a adopté la décision n° SME(2012)3472, dans laquelle il indiquait que, au moment du dépôt des documents d'enregistrement, Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o. (ci-après la « société débitrice ») [ayant son siège à Bochnia, Pologne] était une grande entreprise au sens [OMISSIS] de la recommandation 2003/361/CE de la Commission et n'était donc pas éligible à une réduction de redevance à laquelle a droit une petite entreprise de sorte qu'elle était redevable d'une somme représentant la différence avec le montant correct de la redevance due par les grandes entreprises conformément au règlement [(CE) n° 340/2008] relatif aux redevances et aux droits [dus à l'ECHA], à hauteur de 20 700 euros. La société débitrice a reçu la décision précitée le 8 octobre 2012. Elle n'a pas intenté de recours contre cette décision, de sorte que celle-ci est devenue définitive et exécutoire.

[Or. 3]

4. Le 2 janvier 2019, l'ECHA (en qualité de créancier ; ci-après le « créancier ») a saisi la juridiction de renvoi d'une demande d'apposition de la formule exécutoire sur la décision précitée n° SME(2012)3472 du 2 octobre 2012, relative à l'obligation incombant à la société débitrice (en sa qualité de débiteur) de verser au créancier la somme de 20 700 euros. Invoquant les articles 288, 291 et 299 TFUE, le créancier fait valoir que la décision n° SME(2012)3472 constitue un titre exécutoire simple * sur laquelle [-] sur le fondement de la procédure civile en vigueur en République de Pologne [-] peut être apposée la formule exécutoire et en vertu de laquelle peut être lancée la procédure exécutoire.
5. Par résolution du 24 juillet 2019, le greffier de la juridiction de céans a fait droit à la demande du créancier.

* Ndt : Le code civil polonais établit une distinction entre « tytuł egzekucyjny », qui désigne un titre exécutoire non revêtu de la formule exécutoire (ci-après « titre exécutoire simple » et « tytuł wykonawczy » (ci-après « titre pleinement exécutoire »), qui désigne un titre exécutoire revêtu de la formule exécutoire (ci-après « titre pleinement exécutoire »). Cette distinction n'est pas appliquée dans la traduction de l'ordonnance de renvoi lorsqu'il est fait référence à un texte du droit de l'Union.

6. Le 10 janvier 2020, la société débitrice a introduit un recours contre la totalité de la résolution précitée et a demandé qu'elle soit réformée en ce que la demande du créancier est rejetée, le cas échéant, en ce que la juridiction refuse l'apposition de la formule exécutoire. Elle reprochait à la résolution attaquée :
 - a. une interprétation erronée de l'article 299 et de l'article 291 TFUE, consistant à supposer que la décision de l'ECHA constitue un titre exécutoire simple auquel il convient d'appliquer les dispositions de la procédure civile. Elle a fait valoir que, si telle avait été la volonté du législateur de l'Union, ce dernier l'aurait indiqué directement, comme il l'a fait dans le cas de plusieurs autres institutions de l'Union. Elle a également considéré que le greffier avait procédé à une interprétation extensive de l'article 299 TFUE, ajoutant que le créancier pouvait intenter une procédure au titre de l'Ustawa [z dnia 17 czerwca 1966 r.] o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (loi du 17 juin 1966 relative à la procédure exécutoire en matière administrative), qui ne se limiterait pas à la seule vérification de l'authenticité du titre ;
 - b. une violation de l'article 299 TFUE, de l'article 58 ter du règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (ci-après le « règlement 2342/2002 »), des dispositions combinées de l'article 1^{er}, paragraphe 3, et de l'article 73 bis du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (ci-après le « règlement 1605/2002 ») ainsi que de l'article 66 du règlement délégué (UE) n° 1271/2013 de la Commission [Or. 4] du 30 septembre 2013 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (ci-après le « règlement 1271/2013 »), faisant valoir que l'autorité nationale qui appose la formule exécutoire est habilitée non seulement à vérifier l'authenticité du titre exécutoire simple, mais également à vérifier si le créancier a introduit une demande d'apposition de la formule exécutoire avant l'expiration du délai prévu dans les dispositions du droit [de l'Union] pour cette demande ;
 - c. dans le recours précité, la société débitrice a également demandé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande préjudicielle visant à déterminer si l'article 299 [TFUE] [OMISSIS] doit être interprété en ce sens qu'il doit s'appliquer exclusivement aux décisions du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, ou également aux décisions de l'Agence européenne des produits chimiques imposant un droits administratif supplémentaire.
7. S'agissant de la demande de la société débitrice de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle dont le contenu est identique à celui de la première question

préjudicielle dans la présente ordonnance de renvoi, la juridiction de renvoi reconnaît qu'elle est tenue de renvoyer l'affaire devant la Cour. En effet, en vertu du droit polonais, la décision à rendre [OMISSIS] sur le recours de la société débitrice n'est pas susceptible de recours. [OMISSIS] [mentions d'ordre procédural concernant les règles applicables au recours ; sans incidence sur le renvoi préjudiciel]

[Or. 5]

8. De plus, la juridiction de renvoi a constaté d'office la nécessité de déférer, en application de l'article 267 TFUE, une question préjudicielle supplémentaire relative à la compétence de l'autorité apposant la formule exécutoire en application de l'article 299 TFUE aux fins de déterminer si la créance constatée par un tel titre était prescrite.
9. [OMISSIS] [mention d'ordre procédural]

III. Cadre juridique

10. Droit de l'Union :
 - a. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [OMISSIS]

Article 288 [OMISSIS]

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas.

Article 299 [OMISSIS]

Les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne qui comportent, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire.

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des États membres désignera à cet effet

et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation nationale. **[Or. 6]**

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

Article 291

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.
2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dument justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.
3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.
4. Le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.

Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1)

Article 75

1. Il est institué une Agence européenne des produits chimiques aux fins de la gestion et, dans certains cas, de la mise en œuvre des aspects techniques, scientifiques et administratifs du présent règlement et en vue d'en garantir la cohérence au niveau communautaire.

Article 76

1. L'Agence se compose :

(...)

b) d'un directeur exécutif, qui exerce les fonctions définies à l'article 83 ;

Article 83 [Or. 7]

(...)

2. Le directeur exécutif est le représentant légal de l'Agence. (...)

Article 91

1. Les décisions prises par l'Agence au titre des articles 9 et 20, de l'article 27, paragraphe 6, de l'article 30, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 51 peuvent faire l'objet de recours.

Article 94

1. Le Tribunal de première instance ou la Cour de justice peuvent être saisis, conformément à l'article 230 du traité, d'une contestation d'une décision de la chambre de recours ou, dans les cas où il n'existe pas de droit de recours auprès de la chambre de recours, d'une décision de l'Agence.

Article 100

1. L'Agence est un organisme de la Communauté et est dotée de la personnalité juridique. Dans chaque État membre, elle jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales en droit national. Elle peut notamment acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers, et ester en justice.

2. L'Agence est représentée par son directeur exécutif.

Règlement (CE) n° 340/2008 de la Commission du 16 avril 2008 relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) (JO 2008, L 107, p. 6)

Article 13

1. Une personne physique ou morale qui prétend avoir droit à l'application d'une redevance ou d'un droit réduit en vertu des articles 3 à 10 en informe l'Agence au moment de la soumission de l'enregistrement, de la mise à jour de l'enregistrement, de la demande, de la notification, du rapport de révision ou du dépôt du recours donnant lieu au paiement de la redevance.

2. Une personne physique ou morale qui prétend pouvoir bénéficier d'une exemption de redevance en vertu de l'article 74, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1907/2006 en informe l'Agence au moment de la soumission de la demande d'enregistrement.

3. L'Agence peut demander, à tout moment, des éléments de preuve démontrant que les conditions requises pour bénéficier d'une réduction de redevances ou de droits ou d'une exemption de redevance sont remplies. **[Or. 8]** Lorsque les éléments de preuve devant être soumis à l'Agence ne sont pas rédigés dans l'une des langues officielles de l'Union, ils sont accompagnés d'une traduction certifiée conforme dans l'une de ces langues officielles.

4. Lorsqu'une personne physique ou morale qui prétend pouvoir bénéficier d'une réduction ou d'une exemption de redevance ne peut démontrer qu'elle a droit à une telle réduction ou exemption, l'Agence perçoit la redevance ou le droit intégral ainsi qu'un droit administratif.

Lorsqu'une personne physique ou morale qui a prétendu pouvoir bénéficier d'une réduction a déjà payé une redevance ou un droit réduit, mais ne peut démontrer qu'elle a droit à une telle réduction, l'Agence perçoit la différence entre la redevance ou le droit intégral et le montant payé ainsi qu'un droit administratif.

Les paragraphes 2, 3 et 5 de l'article 11 s'appliquent mutatis mutandis.

11. Droit polonais :

- a. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego ([OMISSIS] Dz.U. z 2019 roku, pozycja 1460) (Loi du 17 novembre 1964 établissant le code de procédure civile (Journal officiel polonais de 2019, position 1460)

Article 776

Le titre pleinement exécutoire constitue le fondement de l'exécution. Constitue un titre pleinement exécutoire un titre exécutoire simple revêtu de la formule exécutoire, sous réserve que la loi en dispose autrement.

Article 777 paragraphe 1, points 1 à 3

1. Sont des titres exécutoires simples :

1) les décisions de justice définitives ou faisant l'objet d'une exécution immédiate, ainsi que les accords conclus devant le juge ;

1¹) les décisions du greffier définitives ou faisant l'objet d'une exécution immédiate ;

[OMISSIS]

3) les autres décisions, accords et actes qui, en vertu de la loi, font l'objet d'une exécution par voie judiciaire ;

Article 782¹ [introduit par l'ustawa z dnia 04 lipca 2019 o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (loi du 4 juillet

2019 portant modification de la loi établissant le code de procédure civile et de certaines autres lois)] [OMISSIS]

1. La juridiction refuse l'apposition de la formule exécutoire si : **[Or. 9]**

1) il ressort clairement des circonstances de l'affaire que la demande est contraire au droit ou vise à contourner le droit ;

2) il ressort des circonstances de l'affaire et du contenu du titre exécutoire simple que la créance constatée par le titre pleinement exécutoire est prescrite, à moins que le créancier ne présente un document dont il ressort que le cours du délai de prescription a été interrompu.

2. Le rejet définitif de la demande d'apposition de la formule exécutoire en application du paragraphe 1, point 2, ne prive pas le créancier du droit d'introduire un recours visant à faire constater que la créance constatée par le titre exécutoire simple n'est pas prescrite. Cela ne vise pas la situation où le créancier a d'autres prétentions.

IV. Motivation des questions préjudicielles

Sur la première question :

[OMISSIS] [répétition de la question préjudicielle]

12. Se pose à la juridiction de renvoi la question de savoir si la décision n° SME(2012)3472 adoptée par l'ECHA le 2 octobre 2012 est un titre exécutoire qui peut être revêtu de la formule exécutoire. En effet, conformément à l'article 776 du code de procédure civile, le titre pleinement exécutoire est le fondement d'une exécution. Si la loi n'en dispose pas autrement, un titre pleinement exécutoire est un titre exécutoire simple revêtu de la formule exécutoire. Par ailleurs, l'article 777, paragraphe 1, du code de procédure civile contient une liste de titres exécutoires simples, parmi lesquels, au point 3, sont mentionnés les décisions, accords et actes qui, en vertu de la loi, font l'objet d'une exécution par voie judiciaire, autres que ceux énumérés au point 1 et 1¹. On peut donc déduire de l'article 777, paragraphe 1, point 3, du code de procédure civile que la liste des titres exécutoires simples n'est pas exhaustive. On peut indubitablement qualifier de titre exécutoire simple au sens de cette disposition les actes du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne qui comportent, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire et auxquels l'article 299 TFUE reconnaît le statut de titre exécutoire. Dans la présente affaire, si l'on admettait que la décision [de l'ECHA] en cause est un titre exécutoire au sens de l'article 299 TFUE, ainsi que le soutient le créancier **[Or. 10]**, il serait permis de lui apposer la formule exécutoire en application de la procédure civile polonaise.
13. De l'avis de la juridiction de renvoi, le champ d'application matériel de l'article 299 TFUE inclut les décisions visant des destinataires privés au sens de

l'article 288 TFUE, et une telle décision a été adoptée par le créancier – l'ECHA. En effet, le créancier est un organisme [de l'Union], doté de la personnalité juridique et chargé de la mise en œuvre du règlement 1907/2006 en ce qui concerne la création et la gestion d'un système d'enregistrement, d'appréciation et d'autorisation ainsi que de restrictions applicables aux produits chimiques au niveau de [l'Union]. Dans de domaines spécifiques, elle adopte elle-même des décisions et, dans d'autres domaines, elle émet des opinions et donne des conseils, sur la base desquels la Commission adopte des décisions. Dès lors que le Parlement européen et le Conseil ont doté l'ECHA du pouvoir d'adopter des actes juridiques liant les personnes physiques et morales dans les matières en cause, sous le contrôle de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne (articles 263, 265, 267 et 277 TFUE ainsi qu'article 94, paragraphe 1, et article 20, paragraphe 5, du règlement 1907/2006), lorsque l'ECHA fait usage des pouvoirs délégués et adopte une décision visant une personne privée, cette décision peut être qualifiée d'exécutoire au sens de l'article 299 TFUE. D'autre part, l'article 299 désigne des institutions concrètes dont les actes sont des titres exécutoires et parmi lesquelles ne figure pas l'ECHA, et il convient de faire observer que le législateur de l'Union indique *expressis verbis* que les décisions adoptées par certaines institutions de l'Union, autres que celles énumérées à l'article 299 TFUE, sont exécutoires au sens de l'article 299 TFUE (ancien article 256 du traité CE), dont on peut citer comme exemples :

- a. l'article 280 TFUE : les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 299 ;
- b. l'article 2, sous b), lu en combinaison avec l'article 79, paragraphe 2, première phrase, du Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298) : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour des comptes, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données et [Or. 11] le Service européen pour l'action extérieure peuvent formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États membres dans une décision qui forme titre exécutoire au sens de l'article 299 TFUE ;
- c) l'article 110, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne : Toute décision définitive de l'Office qui fixe le montant des frais forme titre exécutoire. L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. Chaque État membre désigne une autorité unique chargée de la vérification de l'authenticité de la décision visée au paragraphe 1 et communique ses coordonnées à l'Office, à la Cour de justice et à la Commission. La formule

exécutoire est annexée à la décision par cette autorité, sans autre formalité de contrôle que la vérification de l'authenticité de la décision.

14. Les arguments ci-dessus pourraient, en revanche, militer en faveur de la non-application de l'article 299 TFUE aux actes adoptés par l'ECHA et, partant, en faveur de l'absence de caractère exécutoire de la décision en cause.
15. Pour les motifs ci-dessus, il est nécessaire de fournir une réponse à la première question.
16. Sur la deuxième question :
[OMISSIS] [répétition de la question préjudicielle]
17. La réponse à la deuxième question sera importante pour la procédure au principal dans la mesure où la Cour reconnaîtra que les décisions de l'ECHA sont des titres exécutoires au sens de l'article 299 TFUE. Dans un tel cas, se posera à la juridiction de renvoi, dans la procédure au principal, la question juridique de savoir si la vérification de l'authenticité du titre inclut également l'appréciation de la prescription du droit constaté par la décision attaquée.
18. En droit polonais, la formule exécutoire est apposée sur demande du créancier (article 782, paragraphe 1, première phrase, du code de procédure civile). Le juge ou le greffier qui examine les conditions de recevabilité de l'apposition de la formule exécutoire se limite à constater si le titre invoqué satisfait aux conditions formelles d'un titre exécutoire simple (article 777 du code de procédure civile). **[Or. 12]** En vertu d'un amendement effectué par l'ustawa z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (loi du 4 juillet 2019 portant modification de la loi établissant le code de procédure civile et de certaines autres lois), un article 782¹ a été ajouté au code de procédure civile, aux termes duquel il incombe en outre au juge (greffier) d'apprécier s'il ressort des circonstances de l'affaire et du contenu du titre exécutoire simple que la créance constatée par le titre pleinement exécutoire est prescrite. S'il est établi que la créance est prescrite, l'apposition de la formule exécutoire est refusée, à moins que le créancier ne présente un document dont il ressort que le cours du délai de prescription a été interrompu. Donc, si l'on tient compte de la portée du contrôle effectué au cours de la procédure d'apposition de la formule exécutoire sur le fondement du droit polonais et du fait qu'il ressort de l'article 299 TFUE qu'une juridiction nationale, sur la base des dispositions du droit interne, effectue uniquement un contrôle de l'authenticité du titre exécutoire, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant à la signification du terme « authenticité » figurant dans cette disposition. De l'avis de la juridiction de renvoi, cette formulation est imprécise et nécessite un éclaircissement de ce qu'il faut entendre par là, c'est-à-dire si la juridiction nationale doit vérifier uniquement si le titre exécutoire simple a pour origine (a été émis par) une des institutions de l'Union visées à l'article 299 TFUE et s'il comporte, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire, ainsi que d'autres questions,

comme le point de savoir si la créance constatée par le titre exécutoire simple est prescrite.

DOCUMENT DE TRAVAIL